

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Taxe d'enlèvement des Ordures ménagères

(Principalement à Paris)

THESE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

André ALEXIS

MEMBRES DU JURY

Président : M. E. ALLIX, Professeur

Suffragants { M. SIBERT, Professeur
M. MESTRE, Professeur

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V°)

1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Taxe d'enlèvement des Ordures ménagères

(Principalement à Paris)

T H E S E
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 11 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

André ALEXIS

MEMBRES DU JURY

Président : M. E. ALLIX, Professeur

Suffragants { M. SIBERT, Professeur
 { M. MESTRE, Professeur

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V°)

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION.

Parmi les problèmes qui s'imposent à l'attention des municipalités, l'un des plus importants et des plus difficiles à résoudre dans les agglomérations importantes, est celui de l'enlèvement des ordures ménagères.

La solution de ce problème intéresse au premier chef l'hygiène des habitants et la bonne tenue de la cité. La collecte n'en est que le premier stade, il faut ensuite décider le sort des ordures ménagères : utilisation, et sous quelle forme, ou destruction. Les procédés techniques à adopter sont commandés par les prescriptions de l'hygiène de plus en plus sévères à mesure que les agglomérations urbaines se développent en superficie et en densité, mais ils sont aussi dominés par la préoccupation du prix de revient et les possibilités budgétaires des communes.

Le financement du service est donc lié à la technique de ses opérations, et l'aspect financier du problème n'est pas le moins préoccupant pour les assemblées municipales qui voient s'enfler les dépenses d'évacuation des ordures ménagères avec l'accroissement de la population et les exigences plus pressantes de l'hygiène.

Pour couvrir les frais de ce service, les communes n'ont eu pendant longtemps à leur disposition que les ressources générales de leur budget. C'est la ville de Paris qui a eu la première l'idée d'utiliser sous la forme d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères la faculté ouverte

aux communes à octroi par la loi du 29 décembre 1897 d'instituer des taxes de remplacement. La loi du 13 août 1926 a élargi le pouvoir des assemblées locales de créer des taxes et prévu nommément une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 a précisé les conditions d'aménagement.

Après un exposé rapide du problème de l'évacuation des ordures ménagères sous son aspect technique nous nous proposons de consacrer notre étude à la taxe d'enlèvement. La question n'a pas fait, à notre connaissance, l'objet d'une monographie d'ensemble. En dehors de l'importance pratique qu'elle présente comme élément de solution du problème des ordures ménagères, cette taxe offre, cependant à la fois un intérêt d'actualité et un intérêt de doctrine. Elle a suscité récemment de vives polémiques, lorsque le Conseil Municipal, par une délibération du 30 décembre 1935, a décidé de placer la taxe perçue par la Ville de Paris en vertu de la loi du 31 décembre 1900 sous le régime de la loi du 13 août 1926. Le résultat, voulu par l'Assemblée municipale, de cette sorte de novation par voie administrative a été de soumettre à la taxe les propriétaires d'immeubles neufs, qui en étaient antérieurement exempts.

La délibération du Conseil municipal a naturellement provoqué les réclamations des propriétaires nouvellement assujettis ; puis leur prétention de la rejeter sur leurs locataires, de très vives protestations de la part de ces derniers, en particulier des occupants associés, en groupements unis en une Fédération des dizaines de milliers de locaux d'habitation, des groupes d'immeubles récemment édifiés sur l'emplacement des fortifications par la Ville de

Paris ou par diverses sociétés liées à elle. Ces protestations ont eu récemment leur écho à la tribune du Conseil municipal, dans sa séance du vingt-deux mars mil neuf cent trente-sept. Ces réclamations n'ont pas été seulement la première réaction de la surprise indignée de nouveaux contribuables accoutumés à l'exonération fiscale. Leurs auteurs ont invoqué un certain nombre d'arguments qui mettent en jeu le statut juridique de la taxe : sa validité même, sa nature, son principe d'assiette et sa portée, son incidence sur les locataires et la conciliation des dispositions fiscales avec celles de la législation civile sur les loyers ; ce sont là nous a-t-il semblé des difficultés assez nombreuses et assez sérieuses pour mériter, en dehors de son intérêt pratique d'actualité, de retenir l'attention des juristes sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La Cour de Cassation elle-même n'a pas dédaigné de s'y intéresser, et de manifester son opinion en des termes qui la mettent en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. Bien mieux : dans cette espèce, le préfet aurait dû normalement élever le conflit, et la question de compétence être tranchée par le Tribunal des Conflits en faveur de la juridiction administrative. Une taxe qui oppose les deux plus hautes autorités judiciaires de la France est bien digne d'une étude juridique !

Nous envisagerons la taxe d'enlèvement des ordures ménagères principalement à Paris : son étude nous donnera l'occasion d'exposer en même temps le régime du droit commun, puisque l'assemblée municipale a récemment substitué l'application de la loi Niveaux à celle du 31 décembre 1900.

Le problème des ordures ménagères tend d'ailleurs à déborder les limites du territoire de la capitale. Autour

de Paris se sont développées de véritables villes, dont les municipalités sont aux prises avec des difficultés analogues. La banlieue forme avec la ville une agglomération continue qui permet de moins en moins de résoudre les questions administratives dans le cadre étroit des circonscriptions communales et appelle, sous la réserve des franchises locales, des solutions communes pour la satisfaction d'intérêts identiques. La loi du 14 mai 1932 a consacré l'existence de la « Région Parisienne » et prévu l'établissement d'un plan général pour son aménagement. La loi du 23 avril 1933 a autorisé la Ville de Paris et les communes qui l'entourent à s'entendre, suivant les directives qu'elle trace, pour organiser un service d'enlèvement des ordures ménagères commun à tout le département de la Seine. Nous aurons à exposer cette question qui intéresse le régime financier de la taxe aussi bien que le régime administratif et technique du service.

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLEME TECHNIQUE DES ORDURES MENAGERES.

Le problème général des ordures ménagères a fait l'objet d'études techniques approfondies dans des livres et des Congrès (1).

Nous nous bornerons à en présenter une vue sommaire, sans autre prétention que d'en souligner la complexité et de situer la taxe, objet de notre étude, dans le cadre du service qu'elle a pour but de financer.

(1) Voir notamment : xiii^e Congrès international d'hygiène et de démographie, Bruxelles 1903. — Rapport de M. Auscher au Conseil Supérieur d'hygiène publique de France 1927. — Congrès de l'Association des hygiénistes municipaux, Nantes 1928. — Girard, Inspecteur général adjoint des Travaux de Paris : Le nettoyage de Paris (Eyrolles 1923). — Sentenac et Boutteville : Egouts, vidanges, ordures ménagères, tome XV du Traité d'hygiène publié sous la direction de Louis Martin et Georges Brouardel (Baillière 1934). — Humery : Les ordures ménagères de la Région Parisienne (Dunod 1935) avec préface de Louis Dausset, président du Comité supérieur de l'aménagement de la région parisienne. Cf. Pic, Rapport à la Chambre des Députés (n° 4319 séance du 15 janvier 1931). Linyer, Rapport au Sénat (n° 56 du 14 février 1933).

Il a fallu attendre les temps modernes pour que les administrations locales se préoccupent d'appliquer des solutions méthodiques à l'évacuation et à la destruction des ordures ménagères, dont la conservation dans les maisons ou l'accumulation sur la voie publique en raison de leur fermentescibilité constitue un danger pour la santé publique.

« Dans l'antiquité on ne se préoccupait guère de la question ; il convient de constater d'ailleurs que les ustensiles de ménage et les aliments moins divers, ainsi que l'absence ou la rareté du chauffage, simplifiaient considérablement le problème.

« Les civilisations égyptienne, grecque, romaine eurent néanmoins des habitudes de propreté très caractérisées. Celles que les Romains avaient introduites en Gaule s'évanouirent rapidement avec l'invasion franque. Les conquérants barbares vivaient dans leurs métairies et se souciaient peu de l'entretien des villes. Aussi le dallage des voies romaines disparut-il bientôt, enterré sous les boues et les détritiques de toutes sortes. Pendant plus de sept cents ans, du v^e au xii^e siècle, cet état de choses dura, les habitants qui ignoraient les fosses d'aisance, accumulaient dans les rues gravois et ordures où de nombreux animaux domestiques cherchaient leur nourriture. C'est en 1185 que Philippe-Auguste fit paver les deux voies principales qui traversaient la cité et se coupaient vers le Châtelet. Au xiii^e siècle, les bourgeois prirent l'habitude de louer en commun un tombereau pour transporter hors de la ville les immondices accumulés autour d'eux. On donna aux dépôts le nom de voiries. Des voiries s'établirent à tous les endroits disponibles et amenèrent la création de nombreux monticules dont on voit encore la trace. Dans

la ville même il y eût des voiries : Place Maubert, au Monceau, Saint-Gervais ; à la pointe Est de la Cité dite Motte aux Papelards, la Butte aux Copeaux, actuellement le labyrinthe du Jardin des Plantes et diverses buttes dont l'une forme l'actuel Montparnasse.

« Il y eut, au cours de l'histoire de nombreuses tentatives d'organisation. Charles VI en 1388, attire l'attention de la population, dans une lettre patente, sur les dangers de la peste. En 1562, la peste causa 25.000 décès. Sous Henri IV, Sully, qui était le grand voyer de France, eut le premier l'idée de confier les travaux à un entrepreneur particulier ; une émeute récompensa son initiative que Salomon de Caus, en 1621, ne devait pas mieux réussir.

« Au xvii^e siècle, le nettoyage et l'enlèvement des ordures ménagères commencent à fonctionner d'une façon méthodique. La capitale, divisée en 16 quartiers, a un lieutenant civil chargé de la police du nettoyage.

« Ce n'est qu'au xix^e siècle, sous l'impulsion d'hommes énergiques, à vues larges comme le préfet de Chabrol, le préfet Haussmann et le célèbre Poubelle que l'on entre réellement dans la voie du progrès. (2) »

A l'exception de quelques grandes villes où le problème de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères a été résolu d'une manière rationnelle, les municipalités ont encore recours pour la plupart à des moyens de fortune.

De nombreuses communes rurales n'ont aucun service de collecte. Les habitants jettent leurs ordures sur les fu-

(2) Rapport de M. Bonnet, ingénieur de la Ville de Toulon, sur la question des ordures ménagères 1924, cité par Pic, exposé des motifs précité J.O. p. 106.

miers, dans les excavations naturelles du sol, dans le cours d'eau qui arrose le village. D'autres communes mettent leurs ordures en dépôt à la sortie de la localité, ou les jettent dans la mer si elles en sont riveraines.

Certaines municipalités les livrent directement à la culture, aucune ne peut les vendre sur place ; les plus favorisées les donnent gratuitement aux cultivateurs, la plupart les transportent à leurs frais jusqu'aux gares des fermes qui consentent à les recevoir, ou bien chargent un entrepreneur spécialisé de les livrer, après un triage sommaire. A noter que la ville de Paris vend assez bon marché, environ le tiers de sa production à la culture, soit sous forme brute, soit après un criblage qui élimine les gros objets.

Une seule commune (de la banlieue parisienne) Ville-neuve-Saint-Georges a converti une partie de ses ordures en engrais fermentés et les a vendus aux maraîchers ou aux jardinets voisins.

Une autre commune, Livry-Gargan a construit, pour son usage personnel une petite usine d'incinération.

« Enfin, de nombreuses communes suburbaines confient à la ville de Paris le soin d'évacuer ou de détruire leurs ordures ménagères. » (3)

La collecte des ordures ménagères exige comme première condition des boîtes à ordures, munies d'un couvercle, et fermées. Nous verrons plus loin l'accueil fait à l'arrêté du Préfet de la Seine Poubelle, obligeant les pro-

(3) Humery : Les ordures ménagères de la région parisienne, p. 12.

Nous emprunterons à cet ouvrage les développements qui suivent dans ce chapitre.

priétaires à déposer les ordures dans des boîtes de dimensions déterminées auxquelles l'usage a donné son nom. Encore aujourd'hui « c'est à cause de la négligence de la population parisienne (à fermer les boîtes) que prospère une armée de rats, gros et gras, qui détruisent chaque année des millions de richesses et se font les propagateurs incontestés et infatigables des maladies contagieuses. » (4) « Le chiffonnage sévit encore, quoique fort atteint par la baisse de prix des matières récupérées ». (5)

La collecte se fait à Paris par camions automobiles avec fermeture à couvercle, plus rapides et plus hygiéniques, mais plus coûteux que les véhicules à chevaux. Elle est quotidienne, en un seul tour, de 6 h. 30 à 8 h. 30. La périodicité et l'horaire des collectes doivent être en fonction, dans chaque localité des nécessités de l'hygiène, des habitudes de la population, de l'état des finances.

La Ville de Paris produit chaque semaine un volume d'ordures ménagères « qui, déversé en une seule fois par une benne géante, se présenterait sous la forme d'un tas conique de 36 mètres de haut ayant pour diamètre de base une fois et demi environ la longueur de la face de Notre-Dame, et atteignant en hauteur le sommet de la Grande rosace » (6).

Pour l'ensemble du département de la Seine, la collecte demande 1.074 véhicules, dont 57 tombereaux à chevaux et 1.017 tombereaux automobiles de 5 à 13 mètres cubes de capacité (800 de ces véhicules appartiennent à la Ville

(4) Humery, p. 12.

(5) Humery, p. 15, 17.

(6) Humery, page 1 et fig. 1, p. 2.

de Paris, qui les exploite, soit en régie directe, soit par l'intermédiaire de sociétés fermières). Ils évacuent annuellement à Paris 834.000 tonnes pour 2.891.020 habitants et, dans 11 communes de banlieue 43.880 tonnes pour 257.330 habitants.

46 communes possèdent en propre 246 véhicules, dont 9 à chevaux exploités soit en régie directe, soit par régie intéressée ou par concession et qui ramassent par an 367.720 tonnes pour 1.484.610 habitants.

Enfin 22 communes recourent à des boueurs qui au moyen de 68 véhicules dont 20 à moteur, collectent chaque année 66.710 tonnes pour 300.890 habitants (7).

De 1927 à 1933 le tonnage des ordures recueillies a crû de 19%, alors que le nombre des véhicules n'a augmenté que de 2% (8).

La masse des ordures ménagères une fois recueillies, trois solutions s'offrent aux municipalités : la mise en décharge, l'utilisation, la destruction.

« Dans les petites communes, surtout rurales, les ordures sont mises en dépôt.

« Dans les communes plus importantes mais éloignées des grandes agglomérations, on essaie de les placer (au besoin, en favorisant leur transport) auprès des cultivateurs.

« Dans les grandes agglomérations et notamment à Paris et pour les communes proches, l'incinération tend à remplacer toutes les autres méthodes ».

(7) Humery, p. 21, 23.

(8) Humery, p. 24.

Sur 1.300.000 tonnes produites par l'ensemble des communes du département de la Seine.

56,4% est incinéré.

31,3% est expédié comme engrais, soit brut, soit travaillé.

7,9% va aux décharges.

3,8% est employé sur place comme engrais.

0,6% est constitué par des déchets de triage (chiffons, ferraille, fer blanc).

Pour les portions des départements de la Seine-et-Oise, de la Seine-et-Marne et de l'Oise qui font partie de la Région parisienne, la presque totalité des ordures vont aux décharges ou aux emplois agricoles. Seules les communes de Meudon, Saint-Cloud, Sèvres et Ville d'Avray font incinérer leurs ordures par les usines de la Ville de Paris » (9).

La mise en décharge est condamnée par les hygiénistes à cause des fermentations, des odeurs propagées par le vent, des rats et des mouches qui propagent les maladies, des fumées si le feu prend au tas, de la contamination des eaux souterraines.

Mais le procédé simple et peu coûteux est tentant pour les municipalités. Au bout de deux à cinq ans la fermentation est achevée et il reste après criblage un terreau utilisable par les cultivateurs. Pendant la période antérieure il est possible d'éviter les inconvénients du procédé par un étalage sur terrain imperméable en couches minces recouvertes de terre et un système de drains. On obtient ainsi du terreau à peu de frais et l'on peut compenser une partie

(9) Humery, p. 28, 30.

de la dépense par la plus value du terrain assaini. Mais le procédé exige des garanties sévères d'aménagement et n'est admissible que dans les communes rurales de faible densité de population (10).

Certaines communes de la Seine mettent en décharge dans le département même 63.400 tonnes par an. La Ville de Paris a organisé de ces dépôts contrôlés « destinés à servir d'expérience et de modèles et à remplacer ou à soulager temporairement les usines d'incinération » (11).

L'ordure ménagère est un engrais utilisable par l'agriculture, analogue au fumier de ferme par la présence des matières organiques et par la faible teneur en éléments chimiques fertilisants. On a constaté qu'une tonne de fumier valait deux tonnes de gadoue triée (12).

Le coût du transport absorbe et dépasse même, la valeur de l'ordure. Pour s'en débarrasser, les communes sont amenées à transporter gratuitement les ordures et à en éliminer les matières stériles ; mais si l'on augmente ainsi la clientèle, l'opération devient de plus en plus coûteuse. La crise agricole et la concurrence des engrais chimiques tendent à restreindre ce débouché.

La Ville de Paris expédie des gadoues vertes, sommairement triées et du « poudreau », gadoue fine triée mécaniquement. Les opérations d'usine et de transport appellent des précautions d'hygiène. La faible valeur fertilisante des ordures est un sérieux obstacle à leur utilisation agricole. On a proposé d'accroître cette valeur et de transformer

(10) Humery, p. 31 et suiv.

(11) Humery, p. 35.

(12) Humery, p. 37.

les ordures en un terrain riche en azote au moyen du traitement par fermentation, par circulation d'un courant d'air en récipient clos. Plusieurs villes du Midi ont adopté ce procédé ; mais la fermentation est plus faible sous le climat parisien. Le triage ou l'évacuation des débris, dont la proportion atteint de 25 à 60%, obère lourdement le prix de revient. Il faut accumuler les stocks pendant de longs mois en dehors des courtes saisons d'utilisation. Il serait difficile dans ces conditions de maintenir un prix de vente convenable alors que la culture maraîchère de la région parisienne a déjà tant de mal à absorber à bas prix le tiers des ordures fraîches de Paris. Le procédé ne s'est pas acclimaté dans la région parisienne. Il pourrait être envisagé seulement pour les ordures très fermentescibles provenant des Halles (13).

La question du prix de revient et du prix de vente est ici décisive. Malgré ses puissants moyens financiers, la Ville de Paris a dû abandonner les projets d'emploi agricole les mieux étudiés, comme celui de M. Paul Vincey qui, en 1910 préconisait de fertiliser certaines plaines de Champagne avec les ordures parisiennes, comme a tenté de le faire, avec un succès médiocre, la ville de Marseille dans les plaines de la Crau (14).

L'incinération est ainsi devenue le procédé normal d'élimination des ordures ménagères dans les vastes agglomérations. Les premières usines de traitement des ordures ménagères ont été construites vers 1830. A cette époque la Ville de Paris chargeait des entrepreneurs de les ramas-

(13) Humery, p. 42.

(14) Humery, p. 44.

ser et de les évacuer moyennant redevance, mais la culture, qui suffisait d'abord à les absorber, se montra plus exigeante et des usines furent édifiées pour les trier et les broyer. Puis vers 1905 il devient impossible d'écouler comme engrais la totalité des ordures ainsi traitées. On demande à l'incinération de détruire les invendus. La restriction du débouché agricole et le coût du transport conduit à envisager l'incinération comme procédé principal d'élimination.

La Ville de Paris possède à l'heure actuelle les quatre plus puissantes usines à Issy-les-Moulineaux, Ivry, Romainville et Saint-Ouen, les trois premières équipées d'un matériel moderne et aisément perfectible, celle de Saint-Ouen plus démodée, impossible à étendre et destinée à disparaître.

Dès leur arrivée à l'usine les ordures ménagères sont déversées sans triage ni chiffonnage, dans une fosse étanche, fermée par des rideaux de fer qui les isolent complètement. Elles sont manipulées sans contact direct avec l'extérieur, ni même avec les ouvriers, qui commandent les bennes preneuses d'une cabine vitrée les isolant de l'atmosphère de la fosse. Les ordures brûlent d'elles-mêmes, sans addition d'un combustible étranger et l'on arrive à supprimer les odeurs, les fumées, les poussières et le bruit.

La combustion accélérée produit comme résidus des mâchefers complètement stérilisés à la température de 1.000 à 1.200 degrés, qui, éliminés automatiquement, éteints et morcelés sans contact avec les ouvriers, peuvent être utilisés comme remblais, ou pour la confection du béton, ou convertis en briques, ou encore, obtenus à une température plus élevée, servir à faire des revêtements

de chaussées très résistants à l'usage et antidérapants (15).

La chaleur dégagée par l'incinération sert à produire de la vapeur (de 800 à 1.200 kilogr. par tonne de gadoue) puis de l'énergie électrique, à raison de 150 à 200 kilowatts-heure par tonne incinérée. Les essais de gazéification par passage à travers un gazogène, séduisants en laboratoire, ont été décevants et trop onéreux en pratique.

Les usines d'incinération ne peuvent pas non plus être envisagées comme des centrales de production de courant électrique à combustible gratuit. Le courant manquerait en effet de la qualité essentielle, la régularité, la puissance égale à la demande de la clientèle. Or les ordures « sont bien le combustible le plus capricieux qui existe » (16). Tout varie dans leur production journalière : le tonnage, la composition, l'humidité, la puissance calorique et la vitesse de combustion, tous facteurs qui se répercutent sur la qualité du courant produit. La production varie selon les mois de l'année du simple en août, au double en février ; le pouvoir calorique se tient aux environs de 1.500 calories par kilogramme de mai à septembre, monte jusqu'à 2.400 kilogrammes en février et mars (17). Il est malaisé de vendre un courant aussi irrégulier à des particuliers ou à un réseau municipal. Le seul débouché est le secteur, qui ne manquera pas d'ailleurs d'objecter la faiblesse de cet appoint et le rôle perturbateur d'un courant aussi peu régulier.

Autre objection majeure à la création « d'une centrale

(15) Humery, p. 52.

(16) Humery, p. 59.

(17) Humery, p. 76.

électrique à gadoue ». Cette centrale sera de petites dimensions, au regard des centrales normales de la région.

Malgré la perfection de l'outillage, la Ville de Paris elle-même ne produit pas avec ses ordures le dixième de sa consommation électrique (18) et la proportion serait bien plus faible dans une commune de petite ou moyenne importance. Or l'expérience enseigne que les petites usines électriques ne sont pas viables en raison de la faiblesse de leur rendement. La gratuité du combustible ne compenserait pas cette infériorité : il n'entre que pour une part assez faible dans le prix de revient, constitué principalement par l'amortissement des usines, des canalisations et des bâtiments annexes, la main d'œuvre et les pertes en ligne ; les centrales hydrauliques ont souvent un prix de revient égal ou supérieur à celui des centrales qui consomment du charbon (19).

La récupération de l'énergie sous forme de vapeur, pour un réseau de chauffage urbain, ou pour le chauffage d'une piscine ou de bains-douches, évite ces dernières objections, mais se heurte aussi à l'irrégularité de la production. Ce procédé a reçu quelques applications intéressantes.

Les usines d'incinération de la Ville de Paris sont exploitées par la Société du traitement industriel des résidus urbains (T.I.R.U.) en régie intéressée. La Ville autorise les communes suburbaines à traiter avec cette société moyennant une redevance à la tonne. En 1934, 32 communes de la banlieue parisienne parmi les plus peuplées, dont 4 de Seine-et-Oise recouraient aux services de la

(18) Humery, p. 57.

(19) Humery, p. 59.

T.I.R.U. qui traitait, y compris Paris, un peu plus des trois quarts du tonnage, soit 1.026.000 tonnes, pour une population de 3.751.590 habitants (20).

L'augmentation de la population agglomérée pose les problèmes des dimensions et de l'emplacement des usines d'incinération, le prix de revient des opérations de traitement joue ici un rôle très important. La disparition des espaces libres et le nombre croissant de leurs habitants a incité les communes suburbaines à devenir les clients des usines de Paris ; mais le coût du transport augmente avec la distance entre la commune de la collecte et le lieu de destruction, et peut devenir assez élevé pour engager certaines municipalités à construire de nouvelles usines, soit pour la commune, soit pour un groupe de plusieurs communes associées. Une grande usine offre de nombreux avantages (service industriel, direction, prix de revient plus faible, production du courant électrique) mais le coût du transport à la tonne augmente avec l'aire de ramassage et l'allongement des distances.

L'installation d'une usine à frais communs paraît ordinairement une solution moins coûteuse, mais la constitution d'un syndicat intercommunal se heurte à l'esprit d'indépendance et d'égoïsme des municipalités, qui répugnent à partager le bénéfice de leurs efforts et cherchent à rejeter sur leurs voisins les ennuis du voisinage de l'usine à ordures, bien que les progrès de la technique en aient notablement réduit les inconvénients. L'emplacement doit être choisi dans un quartier industriel, à peu de distance des centres les plus éloignés à desservir, et autant que

(20) Humery, tableau p. 53.

possible sur un cours d'eau et à proximité d'une voie ferrée. Le transport fluvial est en effet le procédé le plus économique. La région parisienne dispose à cet égard d'un fleuve dont les méandres et les affluents desservent plus de la moitié des communes et les trois quarts de la population et offrent une voie naturelle et économique d'évacuation vers des usines à installer à proximité des rives de la Seine.

En résumé, la solution du problème technique des ordures ménagères ne peut être uniforme dans toutes les localités. Elle dépend des exigences de l'hygiène, qui comportent un minimum partout, mais deviennent plus rigoureuses à mesure que s'accroissent l'étendue des agglomérations et la densité de la population. Le dépôt des ordures à la sortie d'un village ne pourrait être une méthode satisfaisante pour une grande ville. Des considérations économiques entrent en ligne de compte dans le choix des méthodes, notamment les possibilités d'absorption par la clientèle agricole, à l'état brut ou après traitement. Enfin le facteur prix de revient doit jouer un rôle capital dans la décision des municipalités, il s'ajoute aux prescriptions de l'hygiène et aux vues économiques, nous l'avons vu, pour imposer aux grandes villes au moins à titre principal le procédé de la destruction par incinération.

« On doit admettre que l'usine de destruction est obligatoire et que son existence est une nécessité de l'hygiène et une conséquence de la vie urbaine : la destruction des ordures comme leur collecte, ne saurait être un service payant » (21). Tout au moins les communes ont-elles le

(21) Humery, p. 57,

devoir, à une époque où elles ploient sous les charges budgétaires de toutes sortes, de concilier les exigences de l'hygiène avec celles de leurs ressources et de s'efforcer de comprimer le prix de revient du service, grâce au choix judicieux des techniques de ramassage et de destruction des ordures.

CHAPITRE II

LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES SOUS LE REGIME DE LA LOI DU 31 DECEMBRE 1900

Des considérations élémentaires d'hygiène, de salubrité, de propreté, imposent, nous venons de le voir aux municipalités le devoir de procéder à l'enlèvement des ordures ménagères, dans des conditions comportant au minimum, dans toutes les localités, la collecte et la mise en dépôt et, dans les agglomérations importantes, l'utilisation ou la destruction par incinération. Ces opérations même conduites avec la préoccupation commerciale de vendre les produits du traitement industriel des ordures ménagères, ne laissent pas aux budgets communaux une recette nette et se soldent nécessairement par une dépense. La question se pose du choix des ressources destinées à couvrir les frais du service.

Jusqu'à la fin du xix^e siècle, les municipalités n'ont eu à leur disposition pour régler les dépenses de l'enlèvement des ordures ménagères, que les ressources générales de leur budget.

Remarquons qu'au contraire, la loi du 26 mars 1873 avait institué au profit de la Ville de Paris une taxe de balayage et la loi du 10 juillet 1894, une taxe d'écoulement

direct à l'égout, et que des dispositions diverses de lois autorisent les communes et les départements à percevoir des centimes additionnels spéciaux affectés à des dépenses déterminées.

C'est la loi du 31 décembre 1900 qui, pour la première fois, a étendu au service de l'enlèvement des ordures ménagères l'idée d'une recette spécialisée au profit de la Ville de Paris.

Bien que la délibération du Conseil Municipal du 30 décembre 1935 ait placé la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sous un autre régime, l'étude de la loi du 31 décembre 1900 ne présente pas un intérêt exclusivement rétrospectif. La loi du 13 août 1926 paraît avoir donné à la taxe un caractère différent de celui que lui reconnaissait la jurisprudence du Conseil d'Etat sous la loi du 31 décembre 1900. Les interprètes font découler cette différence de nature, de dispositions nouvelles insérées dans le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 et dans le décret du 27 juillet 1928, concernant les exemptions de la taxe. Sous réserve de ces modifications assurément importantes, les règles de l'assiette, notamment en ce qui concerne les locaux et les personnes imposables, la base de l'imposition, les remises, ainsi que les règles du recouvrement et du contentieux, ne continuent pas moins d'être celles qui avaient été établies par la loi du 31 décembre 1900. L'interprétation jurisprudentielle et administrative de cette loi modifiée par la loi du 15 janvier 1926 et récemment insérée dans le Code des lois spéciales concernant la Ville de Paris (article 7) promulgué par le décret du 28 décembre 1934, conserve donc encore sa valeur dans la mesure où elle se concilie avec les dispositions légales et réglementaires du 13 août et du 11 décembre 1926.

La loi du 31 décembre 1900 n'est d'ailleurs qu'une loi « formelle » spéciale à la Ville de Paris, et l'autorisant à établir en même temps qu'une taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères d'autres taxes directes ou indirectes. Elle sanctionne les initiatives prises par le Conseil Municipal de Paris conformément à la faculté ouverte par la loi du 29 décembre 1897. Le bénéfice de la loi de 1897 intéresse toutes les communes ayant un Octroi, et celles-ci ont adopté pour la plupart telles ou telles taxes sous le couvert de ses dispositions.

Diverses lois ont notamment approuvé la création de taxes pour l'enlèvement des ordures ménagères dans les villes suivantes : Bourgoin (lois du 29 mars 1902 et du 31 décembre 1921) ; Nancy (loi du 8 avril 1923) ; Menton (loi du 15 juillet 1925) ; Saumur (loi du 8 août 1926) ; Orléans (loi du 11 août 1926). Les conditions d'aménagement de ces taxes sont déterminées par les lois d'approbation, dans le cadre des règles et conditions générales fixées par la loi du 29 décembre 1897 notamment dans son article 5.

La loi du 29 décembre 1897 avait pour but d'amorcer une réforme partielle des octrois, dans l'intérêt de la viticulture, gravement atteinte par la crise du phyloxera et par le fléchissement des prix. Elle autorisait les communes à supprimer leurs droits d'octroi sur les « boissons hygiéniques » vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales et les obligeait à abaisser ces droits dans la limite des tarifs maxima déterminés selon l'importance de la population municipale (art. 1 et 2). L'article 8 interdisait en outre aux communes, à partir de la promulgation de la loi, de créer des droits d'octroi sur les boissons hygié-

niques, ou d'élever les droits existants, même inférieurs aux maxima prescrits par la loi.

Pour compenser la perte de recettes résultant de la suppression ou de la réduction des droits d'octroi, la loi du 29 décembre 1897 a autorisé les communes à octroi à établir des taxes dites « taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ».

La loi de 1897 prévoyait deux catégories de taxes de remplacement. En premier lieu, des taxes directes ou indirectes, ou majorations de centimes dont l'article 4 énumérait la nature et fixait le taux maximum et que les conseils municipaux pourraient créer par simple délibération approuvée par arrêté préfectoral. En second lieu l'article 5 de la loi laissait aux Conseils Municipaux la libre initiative d'instituer toutes autres taxes, directes ou indirectes, sans en donner aucune liste, mais sous réserve de l'approbation législative.

L'article 3 subordonnait en outre les taxes à créer à trois conditions : elles ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune ; elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature ; elles seront proportionnelles.

Le législateur voulait empêcher les assemblées municipales de faire des taxes nouvelles, au moyen d'exemption de certaines propriétés ou d'objets, ou grâce à des tarifs progressifs ou dégressifs, un instrument fiscal de classe ou de nivellement de fortunes.

Peu d'années après la promulgation de la loi du 29 décembre 1897, le ministre des finances M. Caillaux, allait dans l'exposé des motifs de son projet de loi du 12 avril 1900 relatif à l'institution d'un impôt personnel et progressif sur le revenu, réserver au système d'impôts d'Etat le prin-

cipe de la personnalité et défendre la conception de l'impôt réel dans le domaine des impositions locales (1).

Le Conseil Municipal de Paris décida la suppression totale en deux étapes, des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Le produit moyen de ces droits, au cours des trois derniers exercices (1895, 1896 et 1897) s'était élevé à 56.571.714 francs. Pour combler cette importante diminution de ses recettes budgétaires, la Ville de Paris utilisa, à la fois les dispositions des articles 4 et 5 de la loi du 29 décembre 1897, mais elle décida de soumettre à l'approbation du Parlement l'ensemble du système fiscal nouveau, qui comportait en outre une modification à l'aménagement de la contribution personnelle mobilière, antérieurement organisé à Paris en fonction des recettes de l'octroi. La loi du 31 décembre 1900 a autorisé la mise en application des mesures adoptées par le Conseil Municipal de Paris, à partir du 1^{er} janvier 1901.

Parmi les taxes nouvelles choisies par l'assemblée municipale la plupart sont des taxes directes, qui frappent les immeubles, l'exercice des professions et les locaux d'habitation. Les propriétaires, les commerçants et professions libérales patentées, et les imposables à la contribution mobilière ont ainsi fait les frais de la réforme destinée à soulager les consommateurs de boissons hygiéniques et à en développer la consommation. L'aménagement nouveau des recettes était conforme à la conception qui reproche aux impôts de consommation sur les objets de première

(1) Projet du 12 avril 1900. J. of. Doc. Par. Chambre 1900, annexe n° 1634. — Cf. Projet Caillaux du 3 mars 1909. J. of. Doc. Par. Chambre 1909, annexe 2351.

nécessité d'être progressifs au détriment des classes pauvres. Pour justifier la charge supplémentaire imposée aux propriétaires et aux patentés les auteurs de la réforme invoquaient notamment les plus-values apportées à la propriété et au commerce par l'accroissement de la population urbaine et par les travaux d'édilité.

Au nombre des taxes nouvelles, fait pour la première fois son apparition dans le système fiscal français une taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le principe de cette taxe se justifiait par l'augmentation des dépenses de ce service provoquée par les progrès de l'hygiène et par l'accroissement de la population de la capitale. Le Conseil Municipal a tout naturellement eu l'idée de demander aux bénéficiaires principaux des opérations d'évacuation des ordures effectuées par l'administration municipale une contribution à la dépense, au moment où le budget municipal se trouvait amputé d'une importante portion de ses recettes : ceci dit sans préjudicier la nature de la nouvelle taxe, que nous aurons à examiner plus loin.

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 fixe dans les termes suivants les règles d'aménagement de la taxe :

Article 5. — La taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, à l'exception toutefois des usines et des maisons ou parties de maisons louées pour un service public; elle est fixée à 1,0666% du revenu net qui sert de base à la taxe foncière après déduction du revenu net afférent à ceux des locaux d'habitation d'une valeur locative réelle inférieure à cinq cents francs qui ne sont pas passibles de la contribution mobilière.

La taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exi-

gible contre eux et leurs principaux locataires, sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la part d'impôt afférente aux locaux occupés par ces derniers.*

Dans le cas de vacance, pendant un trimestre au moins, de locaux dont le propriétaire ne se réserve pas habituellement la jouissance, elle peut donner lieu à une remise d'impôt.

Les fonctionnaires et les employés civils ou militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'Etat ou au département, à la commune ou à un établissement public, sont imposables nominativement à la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères ; la taxe est calculée sur les trois quarts de la valeur locative réelle des parties de ces bâtiments qui sont affectés à leur habitation personnelle.

CHAPITRE III

NATURE JURIDIQUE DE LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES SOUS LA LOI DE 1900.

La nature juridique de la taxe mérite de retenir notre attention. La question est, en effet, très délicate, car à Paris tout au moins des considérations de rendement fiscal ont contribué à l'embrouiller et provoquer un revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat, puis de curieuses tentatives du Conseil Municipal de superposer deux taxes de caractère différent, et enfin une modification dans le statut réglementaire de la taxe. Ces palinodies jurisprudentielles et municipales ont abouti à ce singulier résultat que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'avait pas la même nature juridique à Paris et dans toutes les autres communes. La délibération du Conseil Municipal du 30 décembre 1935 aura eu tout au moins cet heureux effet de mettre fin à un tel imbroglio et d'unifier partout le caractère et les règles de la taxe.

La discussion est cependant loin d'être close. Si l'on reconnaît en général à la taxe des ordures ménagères, sous le régime de la loi du 13 août 1926, le caractère d'une taxe au sens précis de la science financière, de la rémunération d'un service rendu, le débat renaît plus vif encore,

sous une autre forme : à qui demande-t-on, le service est-il rendu ? au propriétaire ou à l'occupant ? Ceux qui prétendent repousser l'incidence de la taxe sur les locataires ne manquent pas de soulever cette question et repoussent toute idée de service rendu aux occupants des locaux.

De leur côté, les propriétaires d'immeubles neufs en vue de contester la validité de la suppression de l'exonération de la taxe, lui refusent le caractère d'une rémunération pour service rendu, et prétendent lui attribuer le même caractère fiscal qu'à l'impôt foncier.

L'enjeu pratique du problème est, on le voit, fort substantiel. Les dispositions législatives ne fournissent malheureusement pas une solution catégorique. Pas plus la loi du 13 août 1926 et le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926, que la loi du 31 décembre 1900, n'ont tranché expressément la difficulté et précisé la nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. C'est une fâcheuse lacune, qui laisse aux interprètes la tâche de dégager le caractère de la taxe des dispositions légales, sauf à tirer ensuite des résultats de cette analyse l'interprétation des dispositions, ce qui est un peu tourner dans un cercle vicieux. La lacune est d'autant plus regrettable que l'absence d'un texte formel ouvre la porte à des discussions où le point de vue juridique est tout simplement mis de côté, sous prétexte d'être trop compliqué ou « contraire à l'équité », notion dangereuse qui dissimule trop souvent des préoccupations démagogiques. Très édifiante à cet égard est la lecture du compte-rendu de la séance du 22 mars 1937 au Conseil Municipal, certains orateurs, tout en rendant hommage à la science des exposés juridiques présentés à la tribune par un de leurs collègues et par le représentant de l'administration, en

écartant négligemment les conclusions par cette phrase admirable de dédain « que la longueur de ces discours leur a prouvé seulement la difficulté du problème ».

Le problème ainsi posé et son importance pratique dégagée, nous examinerons dans ce chapitre l'évolution jurisprudentielle et administrative de sa solution sous le régime de la loi du 31 décembre 1900 et de la loi du 15 janvier 1926 qui l'a modifiée sur un point.

Cette évolution est significative des préoccupations fiscales de la Ville de Paris. Le Conseil d'Etat a commencé par voir dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères la rémunération d'un service rendu. L'administration municipale estimant cette interprétation contraire aux intérêts de la Ville a fait reconnaître à la taxe par la haute assemblée le caractère d'impôt locatif. Puis s'avisant de l'ascension des dépenses du service, elle a obtenu l'élévation du taux de la taxe, revenant ainsi implicitement à la notion de taxe de service. Un conflit latent opposait ainsi l'interprétation positive, officielle, obtenue du Conseil d'Etat et maintenue jusqu'en 1936, et la tendance fiscale de l'administration à voir dans la taxe une rémunération pour service rendu. La délibération du 30 décembre 1935 a consacré officiellement le triomphe de cette seconde conception.

SECTION I. — RÉGIME DE LA LOI DE 1900

Sous le régime de la loi du 31 décembre 1900, la question de la nature juridique de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas tardé à se poser, à propos de la détermination des locaux imposables à la taxe.

Dans l'espèce soumise au Conseil d'Etat le 23 novembre 1903, il s'agissait d'un chantier affecté à l'entrepôt de

bois et de charbons et ne comportant aucune habitation. Le requérant soutenait que ce local ne produisant pas d'ordures ménagères, la taxe lui avait été indûment appliquée.

Le Conseil d'Etat a admis cette argumentation et, dans les considérants de sa décision, formellement affirmé le caractère de rémunération d'un service rendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Considérant que l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1900 a mis à la charge des locataires des maisons situées à Paris une taxe d'enlèvement d'ordures ménagères ; que cette taxe représente la rémunération du service rendu par la Ville, qui se charge de faire enlever les dites ordures, à l'exception des déchets industriels et commerciaux.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le requérant occupe à Paris, rue... un chantier qui est affecté à l'entrepôt des bois et charbons, et qui ne comporte aucune habitation ; qu'un établissement de cette nature ne rentre pas dans la catégorie des maisons soumises à la taxe établie par la loi précitée ; que dès lors le sieur Gillet est fondé à demander l'annulation de l'arrêté par lequel le Conseil de Préfecture a rejeté sa réclamation ». (1)

Cet arrêt a été rendu contrairement aux conclusions du ministre de l'Intérieur qui avait soutenu le maintien de l'imposition. Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900, la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères « porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière à l'exception toutefois des usines... ». — Dans la thèse de l'administration, le mot « usines » s'applique à

(1) C. Etat 23 nov. 1903. Gillet S. 1906. 3. 40.

des établissements dans lesquels s'effectue la transformation de matières ; cette expression ne saurait englober de simples entrepôts où ne s'opèrent que des manipulations de combustibles.

Le Conseil d'Etat s'est placé à un autre point de vue. Il a estimé que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'est due que pour des locaux où peuvent se produire des ordures ménagères, que la Ville de Paris se charge d'enlever à l'exclusion des déchets industriels et commerciaux.

Cette solution avait pour elle la logique. Elle trouvait un solide appui dans le libellé même de la taxe autorisée par la loi du 31 décembre 1900 : taxe pour l'enlèvement des ordures *ménagères*. Le Conseil d'Etat sans se borner à retenir la lettre de la loi, a précisé la nature juridique de la taxe, rémunération d'un service rendu par la Ville, service que l'administration municipale ne rend pas lorsqu'il s'agit de déchets autres que les ordures ménagères.

La thèse défendue par le ministre de l'Intérieur était exclusivement littérale. Elle constatait dans le texte de la loi un principe et une exception et appliquait la règle de l'interprétation restrictive des exceptions. Or, soutenait le ministre, un entrepôt n'est pas une usine. En prenant cette position, l'administration supérieure avait voulu sauvegarder les intérêts budgétaires de la Ville de Paris. Conforme à la lettre de la loi, cette interprétation assurait l'imposition à la taxe d'enlèvement de tous les locaux imposables à la contribution foncière autres que les usines proprement dits... La doctrine du Conseil d'Etat aurait eu cette conséquence, très sérieuse pour les finances municipales, de faire échapper à l'imposition tous les locaux qui ne produisent pas d'ordures ménagères et notamment

les locaux commerciaux, boutiques, bureaux, ateliers, chantiers, écuries, remisès, etc...

Aussi les représentants de la Ville de Paris n'ont-ils jamais accepté la manière de voir de l'arrêt du 23 novembre 1903. Ils ont soutenu que la taxe d'enlèvement des ordures avait le caractère d'un impôt locatif, d'un véritable impôt municipal sur les loyers. Ils ont invoqué, en faveur de cette conception, les termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 : la taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, à l'exception des usines, elle est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers, sauf leur recours contre les locataires particuliers.

Pour combattre la solution adoptée par le Conseil d'Etat, la Ville de Paris a même fait valoir qu'il n'y avait aucune corrélation entre la dépense du service d'enlèvement des ordures ménagères et le produit de la taxe.

La thèse de l'administration municipale a fini par s'imposer au Conseil d'Etat. Dans un arrêt rendu en assemblée publique du contentieux le 10 janvier 1908 (2), la haute juridiction a abandonné sa jurisprudence antérieure et validé l'imposition d'un magasin à la taxe des ordures ménagères, rejetant l'argumentation du requérant identique à celle qu'elle avait précédemment accueillie.

Considérant que, pour obtenir la décharge de la taxe sur les ordures ménagères à laquelle il a été imposé pour l'année 1902, le sieur Siesse, se borne à soutenir que cette taxe représente la rémunération d'un service rendu par la Ville de Paris, qui se charge de faire enlever les ordures ménagères à l'exclusion des déchets industriels et commer-

(2) C. Etat 10 janvier 1908. Siesse S. 1910, 3. 41.

ciaux, et que, par suite, son magasin qui est exclusivement affecté à un usage commercial ne pouvait être légalement assujetti à la dite taxe ; mais considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi susvisée du 31 décembre 1900, « la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères porte sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, à l'exception toutefois des usines et des maisons ou parties de maisons louées pour un service public ». Que le sieur Siesse ne conteste pas que le magasin qu'il exploite rue... ait été à bon droit assujetti à la taxe foncière ; qu'il n'allègue même pas que ce magasin puisse être rangé dans l'une des catégories d'exemptions établies par le texte précité ; que, par suite, c'est avec raison que le Conseil de préfecture a rejeté la réclamation sus-visée ».

L'arrêt du 10 janvier marque un changement d'orientation de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Dans ses décisions ultérieures, le tribunal administratif suprême a maintenu sa doctrine de l'arrêt Siesse. Il est à remarquer toutefois que, conformément à l'attitude de l'administration, il s'en est tenu dans les motifs de ses arrêts à invoquer des arguments de texte, sans s'élever à émettre une affirmation de principe sur la nature juridique de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ce procédé d'interprétation littérale explique les apparentes contradictions que l'on serait tenté de relever entre diverses solutions du Conseil d'Etat, si l'on prétendait les rattacher à un principe doctrinal commun. Il ne faut pas chercher en général dans les arrêts du Conseil d'Etat en la matière autre chose que l'application des textes de lois à des cas d'espèces.

En tout cas, à part quelques flottements au début pour les chantiers, le Conseil d'Etat, à partir de l'arrêt Siesse,

a régulièrement approuvé l'imposition à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de tous les locaux assujettis à la contribution foncière, autres que les usines, et les parties de maisons louées pour un service public ; sans rechercher si, par la nature de leur destination, la jouissance de ces locaux était ou non susceptible de produire des ordures ménagères, ou si le service municipal procédait ou non à l'évacuation de leurs déchets.

Le Conseil d'Etat a marqué d'abord quelque hésitation à appliquer aux chantiers sa nouvelle jurisprudence, contraire à la solution qu'il avait adoptée à leur égard dans l'arrêt du 23 novembre 1903. Par deux arrêts en date des 25 mai et 19 juin 1908 (3) il a déclaré non imposables comme ne rentrant pas dans la catégorie des maisons soumises à la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, des hangars construits par un marchand de bois et constituant un chantier dans lequel il dépose les bois dont il fait le commerce et remise des voitures et des chevaux.

Dès 1910, la haute assemblée a mis ses décisions en matière de chantiers à l'alignement de sa jurisprudence d'ensemble, le Conseil d'Etat a validé l'imposition d'un groupe d'immeubles comprenant, indépendamment de l'habitation, bureaux, hangars, et chantier où s'exécutent les travaux de main d'œuvre d'une entreprise de charpente et de menuiserie (4).

Le 4 août 1910, il a décidé que la taxe était due à raison de chantiers de bois et charbons, ces chantiers

(3) C. Etat 25 mai 1908. Arnaud et Montrobert. — Lebon p. 575.

19 juin 1908. Pingault. — Lebon p. 651.

(4) C. Et. 16 mars 1910. dame Pombla. — Lebon p. 229,

étant imposables à la contribution foncière et ne constituant pas des usines (5).

Au lendemain même de l'arrêt Siesse, le Conseil d'Etat corroborait sa nouvelle doctrine par une série d'autres décisions dans le même sens. La taxe d'enlèvement est due, déclare le Conseil d'Etat, le 5 février 1908, le 24 février 1908, le 23 mars 1908 (6) sur des locaux à usage d'ateliers, de magasins de vente et de bureaux, même s'ils ne produisent pas d'ordures ménagères, mais des déchets dont la Ville n'assure pas l'enlèvement.

Il en est de même pour la totalité d'un immeuble comprenant des logements, bureaux, boutiques, magasins, ateliers et chantiers occupés par un charpentier (7).

Sont également imposables à la taxe aux termes d'un arrêt du 17 janvier 1910 (8), les locaux affectés à l'exercice de la profession de marchand de vins en gros, et un entrepôt appartenant à la Ville de Paris, assujetti à la taxe foncière et pris à bail par un marchand de vins.

D'après un arrêt du 24 février 1911 (9), les écuries, remises, ateliers, bureaux et chantiers utilisés par la Compagnie des Omnibus pour les besoins de son exploitation, étant assujettis à la taxe foncière et ne pouvant être rangés

(5) C. Et. 4 août 1910. Petit. — Lebon p. 693.

(6) C. Et. 5 février 1908. Mathieu. Lebon p. 112. — 24 février 1908, de Saint-Clair. Lebon, p. 185. — 23 mars 1908. Coulomb. Lebon p. 317.

(7) C. Et. 20 mai 1908. aff. Maire. Lebon p. 527.

(8) C. Et. 17 janvier 1910. Garnier. Lebon, p. 36.

(9) C. Et. 24 février 1911. Cie générale des omnibus. Lebon p. 243.

dans aucune des catégories d'exemption doivent être assujettis à la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères.

Le même principe d'interprétation littérale qui conduit à ces solutions joue, dans les arrêts du Conseil d'Etat, pour la définition des usines exemptes de la taxe. Le raisonnement de cette haute juridiction est le suivant : La loi du 31 décembre 1900 soumet à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière, à l'exception des usines. Elle assigne, d'autre part, pour base d'assiette à la taxe le revenu net qui sert de base à la taxe foncière. La loi établit ainsi une liaison étroite entre la taxe d'enlèvement et la taxe foncière, elle-même, intimement liée à la contribution foncière. Le principe d'imposition étant identique, il est légitime d'utiliser pour définir les usines exemptées de la taxe des ordures ménagères, les règles adoptées par le Conseil d'Etat pour discriminer les maisons et les usines en vue de la déduction de 25 % ou 40 % à appliquer à la valeur locative cadastrale.

Le taux plus élevé de la déduction pour les usines se justifie par les frais plus importants d'entretien et de réparations et le dépérissement plus rapide des bâtiments. Tenant compte de cette considération, le Conseil d'Etat n'admet pas une distinction théorique, abstraite, de l'usine et de la maison, et il estime qu'il faut examiner dans chaque espèce le rythme probable du dépérissement de l'immeuble. Aussi applique-t-il la déduction de 40 % non seulement aux établissements industriels proprement dits, mais à des constructions qui, sans avoir le caractère d'usine au sens courant de ce mot, paraissent soumises, en raison de l'importance de l'outillage employé, de la nature des opérations effectuées, à des causes de détérioration plus

nombreuses et plus rapides que les bâtiments ordinaires (10).

Les arrêts du Conseil d'Etat imposent notamment comme usines : les abattoirs, les établissements de bains et de thermes, les bateaux de blanchisserie, les bacs, les moulins, les manufactures, les fabriques, les parcs à huîtres ; dans les chemins de fer, les halls à marchandises, les dépôts de machines, ateliers, remises à voitures et locomotives, bâtiments du service d'alimentation en eau, et les voies qui desservent ces bâtiments (11).

Ils considèrent, au contraire, comme maisons, les théâtres, les ateliers sans force motrice ni outillage fixe, ainsi que les chantiers et lieux de dépôt (12) quelle que soit la nature des établissements dont ils dépendent.

La déduction de 40 % est effectuée non seulement sur l'usine proprement dite et ses dépendances, mais aussi sur les bâtiments annexes, même à usage de bureaux, servant à son exploitation (13), mais à l'exclusion des bâtiments affectés au logement du directeur ou du personnel.

Par application du principe de liaison entre l'imposition foncière et l'imposition à la taxe des ordures ménagères, le Conseil d'Etat considère comme usines, et admet au bénéfice de l'exemption de la taxe tous les bâtiments auxquels il applique, en qualité d'usines, la déduction de 40 % pour le calcul du revenu net foncier.

(10) Instr. Dir. génér. des Contribu. Dir. 30 mars 1909.

(11) C. Et. 7 déc. 1928. Chemins de fer de l'Etat. Gaz. Palais 1929. 1. 269.

(12) C. Et. 7 nov. 1930. Vuzet. Bull. Contrib. dir. 1931 p. 118.

(13) C. Et. 18 août 1862. Cash. Lebon p. 698.

Il exonère notamment de la taxe les halls à marchandises des compagnies de chemins de fer qui, pour l'assiette de l'impôt foncier sont assimilés aux usines (14), un hangar comprenant un outillage pour scierie mécanique (15).

Le Conseil d'Etat a refusé au contraire, le bénéfice de l'exemption de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères notamment aux chantiers affectés au dépôt des combustibles d'une compagnie de chemin de fer qui sont imposables à la contribution foncière des propriétés bâties en vertu de la loi du 29 décembre 1884 et qui ne constituent pas des usines au sens de la loi du 31 décembre 1900 (16), à un bâtiment appartenant à des industriels patentés en qualité de mécaniciens, mais séparé du reste de l'usine et affecté à usage de bureaux et de dépôts des produits fabriqués (17); à un magasin de dépôt dans des magasins généraux (18); aux magasins de vente, aux bureaux et aux ateliers d'un fabricant d'appareils à gaz (19).

Par ces différentes espèces, on observe l'adoption d'un même principe pour l'application de la déduction foncière de 40% et l'exemption de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères permet d'atténuer dans une certaine mesure la rigueur de la jurisprudence qui réserve aux

(14) C. Et. 19 janvier 1910. Cie du chemin de fer de l'Est. Lebon p. 41.

(15) C. Et. 16 mars 1910. dame Pombla. Lebon p. 229.

(16) C. Et. en assemblée générale du Contentieux 9 juillet 1909.
Cie du chemin de fer de Paris à Orléans. Lebon p. 679.

(17) C. Et. 27 nov. 1908. Sté An. des Usines Decoufflé. Lebon p. 969.

(18) C. Et. 5 février 1909. Cie des Entrepôts et Magasins Généraux
de Paris. Lebon p. 137.

(19) C. Et. 10 juillet 1908, Potron. Lebon p. 757.

usines le bénéfice de l'exonération : échappent à la taxe d'enlèvement certains bâtiments qui n'ont pas un caractère industriel au sens courant, mais sont soumis à des causes de détérioration rapide, et même les dépendances des bâtiments considérés comme usines. Il n'en est pas moins illogique d'étendre à la taxe des ordures ménagères le critérium adopté pour la déduction à appliquer à la valeur locative cadastrale. La déduction de 40 % se justifiant par les charges plus élevées de l'amortissement, il est logique d'en étendre le bénéfice à tous les bâtiments, même non strictement industriels, appelés à subir un dépérissement rapide.

Mais que vient faire cette notion de rythme de détérioration en matière d'enlèvement d'ordures ménagères ?

Son adoption offre à l'Administration l'avantage pratique d'éviter la recherche d'un critérium plus satisfaisant, et d'établir une harmonie de fait entre l'imposition foncière des immeubles et leur imposition à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Légalement il peut se justifier par l'intention évidente du législateur de lier cette taxe à l'impôt foncier. L'assiette de la taxe, sur le revenu net cotisable à la contribution foncière, confirme cette intention, mais souligne ce qu'a de critiquable cette liaison.

On ne comprend guère cette base foncière attribuée à une taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères.

Elle est aussi illogique que le critérium appliqué pour la définition des usines exonérées. C'est une contribution forfaitaire aux frais de l'enlèvement des ordures ménagères, sans aucun rapport avec les dépenses du service. Ce caractère suffirait à donner une base juridique à la conception de l'Administration Municipale et du Conseil d'Etat qui refuse d'assigner à cette taxe le caractère d'une rému-

nération pour service rendu et l'analyse en un impôt locatif. Mais si l'on veut revenir à la doctrine première du Conseil d'Etat, il paraît illogique et arbitraire de maintenir l'exemption des seules usines, avec leur critérium foncier, et la base foncière de l'assiette de la taxe. Nous retrouverons ces réflexions à propos de l'étude de la loi du 13 août 1926.

SECTION II. — PROJET DE TAXE ADDITIONNELLE
D'APRÈS LE SERVICE RENDU.

Le caractère arbitraire de l'assiette foncière de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères a été souligné en 1921 par le Conseil Municipal de Paris, lorsqu'il s'est préoccupé de faire face à l'accroissement continu des dépenses de ce service. L'augmentation du tonnage à évacuer, le perfectionnement technique des procédés de collecte et de traitement des ordures ménagères, notamment le ramassage par camions automobiles, en un seul tour chaque matin, obligeaient le Conseil à envisager pour un prochain avenir une dépense de 47 millions au lieu des quelques millions suffisants en 1900.

Pour faire face à cet excédent considérable, M. Joseph Denais, rapporteur de la Commission du Conseil Municipal, proposait d'ajouter à la taxe perçue selon les dispositions de la loi du 31 décembre 1900 une taxe additionnelle établie d'après le principe de la rémunération du service rendu. Ainsi, après avoir obtenu du Conseil d'Etat l'abandon d'une doctrine contraire à ses intérêts budgétaires, la Ville de Paris, sous la pression de préoccupations du même ordre, envisageait de consacrer la thèse de la taxe pour service rendu.

Dans la séance du Conseil Municipal du 30 décembre 1921, M. Joseph Denais, exposait et justifiait dans les termes suivants les vues de la Commission, le changement proposé dans la conception du financement du service des ordures ménagères : « Nous sommes partis, non pas de la taxe existant actuellement sous le nom de « taxe des ordures ménagères », mais de principes absolument nouveaux.

« La taxe actuelle des ordures ménagères en effet, a été créée en 1900, comme taxe de remplacement lors de la suppression des taxes d'octroi, avec cette caractéristique qu'il y a une sorte de forfait très approximatif à raison de 1,0666 % du revenu mobilier, qui ne correspond, par conséquent d'aucune manière au service rendu...

« Nous faisons aujourd'hui, au contraire, en créant une taxe additionnelle sur les ordures ménagères, une application directe de la théorie du service rendu. Nous disons : « Vous, habitants de Paris, tous les jours vous mettez sur la voie publique une certaine quantité de détrit^{us} et de déchets. Il existe une tolérance de la collectivité qui vous autorise à user du domaine public afin d'éliminer ces déchets et ces détrit^{us} qui vous embarrassent. On pourrait très bien concevoir que cette tolérance vous fût refusée, et que vous fussiez contraints, chacun de vous, à l'intérieur de sa maison, dans votre foyer ou par tout autre procédé de destruction que vous pourriez imaginer, de faire disparaître ces détrit^{us} sans qu'à un moment quelconque vous chargiez la collectivité de ce soin. La collectivité accepte de les enlever, de les transporter au loin de manière à en débarrasser la cité. Elle les transportera, elle les anéantira pour qu'ils ne soient pas nuisibles à la santé publique ou à l'esthétique, à la beauté de la ville ou de ses environs. Eh bien, ce service qui vous est rendu, vous devez le payer.

Sur quelles bases ? En proportion de la quantité même de détritus que vous allez mettre sur la voie publique.

« Je ne crois pas que... sur la question du service rendu, il puisse y avoir de discussion possible... Le droit de la collectivité d'enlever ou de ne pas enlever les ordures ménagères est à ce point contestable qu'encore aujourd'hui nous nous refusons formellement à enlever les déchets industriels... Le droit pour la collectivité existe donc, si elle se charge d'enlever les ordures, de faire payer le service rendu par elle proportionnellement au cube enlevé » (20).

Le rapporteur proposait de faire supporter aux usagers la moitié seulement des charges de la Ville : C'est remarquez-le bien, la théorie du service rendu, étant bien entendu qu'une partie des dépenses doit retomber à la charge de la collectivité parce qu'elle bénéficie, dans son ensemble, des améliorations apportées, mais qu'une partie cependant peut être demandée aux usagers puisqu'ils sont, eux aussi, les bénéficiaires directs, immédiats, pour fraction, de ces améliorations.

« Nous avons admis qu'il était sage de réclamer à peu près la moitié de la charge aux usagers... »

Partant du principe de la rémunération du service rendu, la Commission proposait la création d'une taxe additionnelle sur les bases suivantes. Les propriétaires d'immeubles seraient astreints, sur la suggestion de la Commission d'hygiène, à se munir de boîtes à ordures à couvercle. Ces boîtes seraient cylindrées par types de 25,

(20) Joseph Denais, rapporteur séance du Conseil Municipal de Paris du 30 déc. 1921. Bull. Munic. off. du 5 janvier 1922, p. 75-76.

50 et 100 litres de capacité. Chaque propriétaire choisirait la capacité utile d'après les besoins de son immeuble, et les boîtes supporteraient, selon leur contenance, une taxe annuelle de 150, 300 ou 600 francs. Grâce à cet abonnement les propriétaires supporteraient une imposition proportionnelle à la quantité moyenne d'ordures ménagères à enlever quotidiennement, c'est-à-dire à l'utilisation du service municipal d'enlèvement. Il était prévu, en cas d'exédent sur la capacité de la boîte un supplément par litre de 0,75, 1,25, 2,50, soit une majoration d'environ 40 % selon les dimensions des boîtes, calculé d'après une déclaration écrite du cantonnier chef de voiture, émargée par le représentant du propriétaire et recouvrée par le receveur municipal.

En outre, les particuliers auraient la faculté de faire enlever leurs déchets industriels, moyennant le paiement d'une taxe quotidienne de 1 fr., 1,80 ou 3,50 par litre, représentant la rémunération intégrale du service.

Le projet conservait à la taxe additionnelle le caractère locatif de la taxe de 1900.

« Il est évident, déclarait M. Joseph Denais (21) que la taxe sur les ordures ménagères est essentiellement locative. Ce n'est donc pas sur le propriétaire qu'elle pèse, mais sur le locataire.

« Si le propriétaire est obligé, personnellement et directement, de fournir les récipients nécessaires pour l'exposition sur la voie publique, s'il est responsable du paiement de la taxe,... il est non moins certain que le propriétaire est fondé de se retourner vers ses locataires pour

(21) J. Denais, op. cit. p. 77.

leur demander le remboursement des sommes payées par lui... »

Pour prévenir les tentations de certains propriétaires de majorer le montant de la taxe à recouvrer sur leurs locataires, ceux-ci ont le droit de demander au percepteur communication de l'article du rôle de la taxe des ordures ménagères cotisé au nom de leur propriétaire.

Les Juges de Paix reconnaissent tous aux locataires le droit d'exiger du propriétaire la justification des charges dont le montant leur est réclamé.

Le projet ajoutait une garantie supplémentaire: un état de la répartition de l'abonnement devrait être obligatoirement mis par les propriétaires, à la disposition des locataires, par exemple, affiché dans les loges de concierges.

Le propriétaire serait fondé à exiger l'achat d'une boîte personnelle individuelle de tout locataire rejetant habituellement un cube quotidien d'ordures supérieur à 20 litres. Enfin, pour éviter aux petits propriétaires occupant leur immeuble un supplément d'impôt trop important, le projet autorisait les propriétaires voisins à s'entendre pour s'abonner ensemble à une seule boîte commune.

D'après les calculs du rapporteur, la moyenne quotidienne d'ordures par immeuble représentant 48 litres, correspondant à peu près exactement à l'abonnement à la boîte de 50 litres. La charge annuelle de la taxe additionnelle ne dépasserait pas en moyenne 20 francs par an et par occupant.

Le projet de « taxe additionnelle d'enlèvement des ordures ménagères » proposé par la Commission, conformément d'ailleurs aux propositions de l'Administration préfectorale, fut adopté par le Conseil Municipal dans sa

séance du 30 décembre 1921, puis, dans la séance du 13 juillet 1922, modifié sur deux points : l'admission de boîtes de 10 litres de capacité et l'abrogation, connue d'une application pratique difficile, de l'article 8 obligeant le propriétaire à mettre un état de la répartition à la disposition des locataires.

Les délibérations du Conseil Municipal instituaient une taxe additionnelle inspirée de la notion du service rendu, consistant en un abonnement forfaitaire d'après le nombre et la capacité des boîtes à ordures présentées à la collecte par les usagers.

Le Préfet de la Seine les transmet au Ministre de l'Intérieur, qui était prié de soumettre au Parlement un projet de loi autorisant la création de la taxe additionnelle.

Le Ministère de l'Intérieur repoussa le projet du Conseil Municipal. Il objectait que l'aménagement de la taxe additionnelle aurait pour résultat d'augmenter la charge des petits propriétaires et des familles nombreuses, du fait de l'imposition proportionnelle au cube des ordures présentées à la collecte, et il écartait toute perception supplémentaire. Le Ministre se déclarait surtout hostile à la coexistence de la taxe projetée et de la taxe de remplacement prévue par la loi du 31 décembre 1900, assises sur des bases tout à fait différentes. Tout en se déclarant disposé à autoriser la Ville de Paris à percevoir une taxe destinée à couvrir, jusqu'à concurrence de 24 millions environ, certaines dépenses du service d'enlèvement des ordures ménagères, il insistait sur la nécessité d'unifier le régime de la recette, et il suggérait à la Ville de Paris de demander au Parlement la suppression de la taxe de remplacement et la création de la nouvelle taxe, dont le taux

serait calculé de manière à comprendre le produit de la taxe abrogée.

Le Préfet de la Seine chargea la Direction des Travaux et la Direction du Contrôle Central et des Contributions d'élaborer un nouveau projet susceptible de concilier la pensée du Conseil Municipal avec les suggestions du Ministre, c'est-à-dire d'établir une taxe sur les usagers, inspirée du principe du service rendu, ménageant les familles nombreuses et assurant au budget municipal le même produit que la taxe de remplacement et la taxe additionnelle réunies.

Le projet soumis au Conseil par l'administration préfectorale instituait sur tous les usagers une taxe composée de trois éléments par location : un droit fixe de 12 francs par an, une taxe de 3 francs par habitant en sus du premier, un droit proportionnel d'un dixième sur la valeur locative réelle de la location. Les deux premiers éléments correspondaient assez exactement à la notion de rémunération du service rendu. On peut admettre, en effet, que chaque ménage produit à peu près la même quantité d'ordures ; la différence provient du nombre de personnes qui composent les ménages. D'où un droit fixe uniforme de 12 francs par ménage, et un droit de 3 francs par occupant en sus du premier, moins élevé que le droit fixe afin de ménager les familles nombreuses.

Quant au troisième élément de la taxe, il correspondait à peu près à la taxe de remplacement de la loi du 31 décembre 1900, incorporée, avec un taux arrondi, dans la nouvelle taxe.

Le projet de l'Administration maintenant ainsi, comme le premier projet adopté par le Conseil municipal dans sa séance du 30 décembre 1921, « une sorte d'équilibre

entre la notion de la valeur fiscale des immeubles assujettis et celle du service rendu proprement dit » (22) et conservait entre ces deux notions la proportion voulue par l'Assemblée municipale. La portion la plus forte de la recette était demandée aux droits de 12 francs et de 3 francs et, ainsi se trouvait maintenu « le caractère dominant de taxe compensatrice du service rendu ».

Fondée sur le principe du service rendu le projet supprimait toutes les exemptions prévues par la loi de 1900 en faveur des usines, des immeubles loués pour services publics, et des locaux d'une valeur locative de 500 fr. et au-dessous. Certains établissements industriels et commerciaux produisent des ordures hors de proportion avec le nombre des habitants. Le projet prévoyait une taxe individuelle pour les gros producteurs d'ordures classés en huit catégories d'après le cube moyen d'ordures, et cotisés d'après un tarif forfaitaire par catégorie échelonné de 375 francs à 31.200 francs par an. Ce tarif établi en tenant compte du prix de revient de la collecte et de l'évacuation, ressortait en moyenne à 10 francs par litre et par an.

Quant aux établissements industriels proprement dits, la Ville n'est pas tenue de l'obligation de faire la collecte des déchets industriels. Ces établissements, aux termes du projet, auraient la faculté de les faire enlever par le service, d'après le tarif forfaitaire de leur catégorie majoré de 50 %.

Le projet maintenait le principe du recouvrement de

(22) Fernand Laurent, rapporteur séance du Conseil Municipal du 29 mars 1923. — Bul. M. of. 1^{er} avril 1923 p. 1716.

la taxe sur les propriétaires, usufruitiers ou principaux locataires, seuls responsables du paiement envers la Ville de Paris, et leur droit de se faire rembourser par les occupants à titre gratuit ou à titre onéreux.

« À cet effet, précisait l'article 3, l'avertissement sera complété par un état de répartition individuelle dressé par l'administration, faisant foi dans les rapports de propriétaire à occupants, sans pouvoir servir de titre de recouvrement au comptable public ».

Il était possible de confier à l'Administration le soin de dresser un état de répartition individuelle, puisque, pour établir l'imposition, il lui fallait connaître le nombre des habitants de chaque ménage. En vue de cette répartition le propriétaire était tenu de déclarer chaque année, au mois de janvier, le nom des occupants en titre, la valeur locative réelle, et le nombre habituel des membres de chaque ménage.

Dés rôles supplémentaires et des dégrèvements par douzièmes étaient prévus pour tenir compte des changements survenus en cours d'année.

Sur le rapport de M. Fernand Laurent, le Conseil Municipal adopta le projet préfectoral dans sa séance du 29 mars 1923 (23).

La taxe de 3 francs par habitant du ménage souleva des protestations : elle imposait une charge supplémentaire aux familles nombreuses, et l'on faisait observer que les enfants en bas âge ne contribuent pas à la formation des ordures ménagères. Pour éviter de compliquer, l'établissement de la taxe par l'exonération des enfants en bas âge

(23) Bul. M. Off. 1^{er} avril 1923 p. 1712 et suiv.

et atténuer la charge imposée aux familles nombreuses, le Conseil Municipal, dans sa séance du 12 juillet 1923, décida d'exonérer de la taxe de 3 francs, tous les enfants de moins de 18 ans, et du droit de 1,10% les locataires de locaux d'une valeur locative inférieure à 4.000 francs, ayant quatre enfants de moins de 18 ans (24).

Le projet voté le 29 mars 1923 exonérait en outre de la taxe par occupant les locaux d'une valeur locative inférieure à cinq cents francs ne dépendant pas de locaux d'un même immeuble. La loi du 31 décembre 1900 exonère de toute taxe les locaux d'habitation d'une valeur locative ne dépassant pas 500 francs, non imposables à la contribution mobilière. En retenant ces locaux pour le droit fixe de 12 francs et le droit proportionnel de 1 fr. 10% le projet soulignait le caractère nouveau de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, rémunération du service rendu aux usagers. Mais l'exemption du droit de 3 francs apportait une atténuation supplémentaire aux locataires à la fois chargés de famille et de modeste condition.

Tout en conservant à la taxe, comme le premier projet, l'élément emprunté à la valeur locative, le second projet adopté par le Conseil Municipal serrait de plus près la notion de service rendu.

En effet, le projet voté dans la séance du 30 décembre 1921 avait cherché dans le nombre et la capacité des boîtes le critérium de l'usage du service administratif de l'enlèvement des ordures, critérium établi par immeuble, comme l'imposition, cotisée au nom du propriétaire et

(24) Séance Cons. Mun. 12 juillet 1923. Bull. of. M. du 13 juillet 1923 p. 3104 et suiv.

répartie ensuite au prorata des loyers. A ce critérium collectif, le projet de 1923 substituait un critérium par ménage, beaucoup plus exact, puisque les usagers sont les locataires, et non les propriétaires et que le cube d'ordures à évacuer dépend du nombre d'habitants et non du loyer. Cette méthode d'assiette supprimait ainsi l'injustice de la répartition, elle rendait même inutile la répartition, la cotisation du propriétaire, n'étant en somme que le total des cotisations individuelles, et la Ville continuait à l'imposer à son nom simplement pour faciliter le recouvrement.

Le projet de 1923 n'eut pas cependant plus de succès que celui de 1921 auprès de l'administration supérieure. Au mois de décembre 1923, le Ministre de l'Intérieur fit connaître au Préfet de la Seine que, d'accord avec le Ministre des Finances, il estimait ne pouvoir retenir le projet adopté par les délibérations du 29 mars et du 12 juillet. Il ne saurait être question, déclarait le ministre d'autoriser la Ville de Paris à appliquer la nouvelle taxe en 1923 concurremment avec l'ancienne.

Le Ministre remarquait, en outre, que le projet ne reproduisait pas la disposition de la loi du 31 décembre 1900, qui exonérait les immeubles ou parties d'immeubles loués pour les services publics. L'Etat aurait donc à payer la nouvelle taxe pour les immeubles occupés par ses administrations, alors qu'il ne percevait aucune contribution directe sur les immeubles ou parties d'immeubles appartenant aux communes. Il paraissait logique que, par réciprocité, l'exonération fût maintenue.

Le tarif appelait, de l'avis du Ministre de l'Intérieur, de vives critiques. La taxe uniforme de 12 francs établie indistinctement sur tous les locaux, quelle que soit leur

importance, « eût constitué une véritable taxe de capitation ». L'Etat avait renoncé à la « taxe personnelle » comme antidémocratique. On ne concevait pas que la Ville de Paris fût autorisée à la rétablir, avec un taux quintuplé.

La taxe de 3 francs par habitant du ménage appelait des critiques du même ordre, malgré les avantages accordés aux familles nombreuses.

Enfin, dans le système prévu qui consistait à prendre la valeur locative réelle comme base du droit proportionnel, le Ministre voyait une source d'inégalités inadmissibles.

Le Ministre estimait qu'il y avait lieu de procéder à un nouvel examen de la question, et il concluait qu'à son avis, le plus sage serait de conserver la taxe avec son aménagement actuel sauf à en majorer le taux. Le montant total des revenus fonciers sur lesquels porte la taxe étant de 475 millions environ, il suffirait, pour obtenir le produit de 32 millions envisagé par l'assemblée municipale, de fixer le taux à 4,75 %.

« Dans cette limite, le Conseil Municipal serait autorisé à fixer chaque année le taux applicable, de façon à pouvoir le réduire, soit en cas de diminution des dépenses budgétaires, soit en cas d'augmentation de la matière imposable, notamment lorsque seraient appliqués les résultats de la prochaine révision des évaluations foncières ».

Saisi le 28 mars 1924, d'un nouveau mémoire du Préfet de la Seine, qui exposait les critiques et les suggestions du Ministre de l'Intérieur, le Conseil Municipal, par l'organe du rapporteur de la commission, déplorait que l'Administration supérieure eût repoussé la modernisation de la taxe, la conception du service rendu, moins

arbitraire et plus parfaite que le mode d'assiette retenu en 1900.

Le refus du ministre rendait impossible toute tentative d'établir un tarif pour l'enlèvement des déchets industriels. Le maintien de la taxe existante avec majoration considérable de son taux aurait enfin pour effet d'aggraver toutes ses inégalités préjudiciables aux locataires, sur qui les propriétaires la recouvrent bien souvent sur le loyer et sur les charges, fixées par la législation des loyers à un maximum de 10%.

Pour éviter toutes contestations entre propriétaire et locataires, le rapporteur suggérait de préciser que le taux de 4,75% s'entendrait, pour la répartition entre les locataires, du tarif des locations en 1914 et non du prix des locations en cours. Sinon la taxe entraînerait une surcharge excessive sur les locations dont les loyers auraient été augmentés.

Dans sa séance du 9 avril 1924, le Conseil Municipal adopta le projet de délibération proposé par le mémoire du Préfet et défendu par le rapporteur et ainsi conçu :

« Le Préfet de la Seine est invité à solliciter du gouvernement le vote du projet de loi dont la teneur suit :

« *Article premier:* Le quantum du taux de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, fixé par l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 à 1,0666% du revenu net servant de base à la taxe foncière, sera arrêté chaque année par délibération spéciale du Conseil Municipal approuvée par le Ministre de l'Intérieur. Ce taux ne pourra excéder 4,75%. Pour 1924 et 1925, il est fixé à 4,75% ».

La délibération du Conseil Municipal déterminait le

taux de la taxe pour les deux années 1924 et 1925, elle réservait ainsi pour les années ultérieures, selon la suggestion du ministre de l'intérieur, l'éventualité d'une réduction du taux, au cas vraisemblable où la révision des évaluations foncières, ordonnée par la loi du 22 mars 1924 avec application des résultats au premier janvier 1926, ferait ressortir un accroissement des revenus nets cadastraux, c'est-à-dire des bases d'assiette de la taxe des ordures ménagères.

Le Ministre avait aussi envisagé la perspective d'une diminution des dépenses budgétaires, qui justifierait une réduction du taux de la taxe.

Une des conséquences attachées à l'idée de rémunération pour service rendu est de limiter le produit maximum à obtenir d'une taxe au montant de la dépense du service, d'où l'obligation d'en diminuer le taux, lorsque le rendement dépasse le total de cette dépense. On ne saurait néanmoins retenir la diminution envisagée par le Ministre comme une adhésion de sa part à la thèse du service rendu, alors qu'il avait rejeté deux projets construits sur cette notion. Il prévoyait d'ailleurs l'éventualité d'une diminution des recettes budgétaires, et non des recettes du service d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette heureuse perspective n'est pas devenue une réalité. Le budget de la Ville de Paris, et en particulier le service des ordures ménagères, s'est à peu près régulièrement grossi en dépenses.

Le Conseil Municipal ne demandait d'ailleurs pas au supplément de taxe de couvrir la totalité du coût du service, mais un peu plus de la moitié seulement.

Conforme cette fois aux suggestions du Ministre,

l'augmentation du taux maximum de la taxe, maintenue sur la base de la loi du 31 décembre 1900, fut adoptée par la loi du 15 janvier 1926, conformément au texte de la délibération du Conseil Municipal du 10 avril 1924.

Le Conseil Municipal a appliqué pour 1926 le taux de 3,70 % ; dès l'année suivante il adoptait le taux maximum de 4,75 % autorisé par la loi du 15 janvier 1926, en dépit de l'accroissement des revenus nets immobiliers constatés par la révision des évaluations, et il l'a constamment maintenu jusqu'à ce jour. En 1933 la taxe a produit une recette de 59.683.064 frs 58 alors que la dépense d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères s'est élevée à environ 87.600.000 francs. L'augmentation du taux de 1.066 à 4,75 % a fourni une recette supplémentaire de 46 millions environ, qui a couvert un peu plus de la moitié 52,5 % des dépenses du service.

La loi du 15 janvier 1926 consacrait l'abandon de la thèse du service rendu, défendue par le Conseil Municipal depuis 1921. La taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères demeurait à Paris un impôt locatif, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, la Ville de Paris ne cherchait pas à détruire cette jurisprudence née de ses efforts, dans la mesure où elle servait ses intérêts en généralisant la portée de l'imposition. Cependant, sans se piquer de logique, elle restait fidèle, à la conception de la rémunération pour service, qu'elle avait en vain, à deux reprises essayé de faire triompher. S'autorisant de la liaison admise par le Ministre de l'intérieur entre l'élévation du taux de la taxe et l'augmentation des dépenses d'enlèvement et de traitement des ordures, elle n'a pas renoncé à décomposer la taxe en deux, comme dans les projets de 1921 et de 1923. En dépit des critiques adressées par le ministre au

défaut d'unité de la taxe, et bien que le taux soit uniforme comme la base et assiette, le budget des recettes de la Ville de Paris, dans l'article 23 du chapitre premier mentionne distinctement que le rendement total de la taxe provient :

1° de la taxe de remplacement des droits d'octroi de 1,0666 % ;

2° de la taxe « compensatrice d'une partie des dépenses du service d'enlèvement des ordures ménagères ».

Le libellé de l'article 23 maintenait ainsi en quelque sorte en veilleuse l'idée que la taxe de l'enlèvement des ordures ménagères pouvait être envisagée comme une rémunération du service rendu.

Dans la délibération du 30 décembre 1935, la Ville de Paris a témoigné de sa fidélité à cette conception. Le rattachement de la vieille taxe de 1900 à la loi du 13 août 1926 est de sa part un hommage rendu à cette doctrine, dont elle a aperçu, depuis 1921, les aspects favorables à ses finances.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue par la loi du 13 août 1926 peut, en effet, se rattacher à la conception de la rémunération du service rendu, dans une mesure que nous aurons à préciser, par certaines des modalités de son aménagement arrêtées par le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 article 11, modifié par le décret du 27 juillet 1928.

En tout cas, la délibération du conseil municipal qui a placé la taxe des ordures ménagères sous le régime de cette loi, a eu pour objet de compenser l'augmentation des dépenses de la collecte et du traitement des ordures, par l'imposition immédiate des constructions nouvelles temporairement exonérées de la contribution foncière ; et le rap-

port qui précède cette délibération expose très nettement l'évolution de la nature de cette taxe à Paris, d'après la loi du 31 décembre 1900, puis sous la loi du 15 janvier 1926, puis sous le régime proposé par la commission de la loi du 13 août 1926 (25).

« Depuis le premier janvier 1901, la Ville de Paris percevait, en vertu de la loi du 31 décembre 1900 (spéciale à la Ville de Paris) une taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont le caractère est d'ailleurs différent de celui de la taxe de même nature que toutes les communes de France peuvent instituer en vertu de la loi du 13 août 1926 (loi Niveaux).

La taxe perçue actuellement par la Ville de Paris a constitué, en effet, à l'origine, non pas une redevance compensatrice de service rendu, mais une taxe de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et un véritable impôt locatif.

« Depuis l'intervention de la loi du 15 janvier 1926, (également spéciale à la Ville de Paris), le caractère de cette taxe a quelque peu changé. En effet, cette loi a autorisé la Ville de Paris à relever le taux de la taxe dont il s'agit (fixé originairement à 1,0666% du revenu net foncier des immeubles assujettis à la taxe foncière) de manière à récupérer une partie des dépenses du service d'enlèvement des ordures ménagères. Depuis 1927, le taux de cette taxe a été fixé à 4,75% du revenu net foncier des immeubles assujettis, chiffre maximum autorisé par la loi du

(25) Rapport de M. J. H. Becquet au nom de la première commission, séance du Cons. Municipal du 30 déc. 1935. Bull. Mun. of. 10 janvier 1936, p. 326.

15 janvier 1926. Malgré cette modification de taux, le caractère dominant de la taxe perçue à Paris, en vertu des lois du 31 décembre 1900 et du 15 janvier 1926, est resté celui d'impôt proprement dit et non celui de taxe compensatrice d'un service rendu.

« La conséquence de ce caractère double de la taxe est que celle-ci, à Paris, ne frappe pas les immeubles neufs qui bénéficient pendant 15 ans de l'exonération de l'impôt foncier et des taxes accessoires. Il y a là une lacune d'autant plus regrettable dans l'assiette de la taxe parisienne des ordures ménagères que, depuis la promulgation de la loi du 13 août 1926, la Ville de Paris a, comme toutes les communes de France, la faculté de récupérer le montant total de ses dépenses par la perception d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères ayant intégralement le caractère de redevance compensatrice d'un service rendu et dont le taux serait fixé librement par notre Assemblée dans la limite d'un maximum égal à 6% du revenu net foncier des immeubles bénéficiaires du service ».

L'application à la taxe de Paris du régime de droit commun défini par la loi du 13 août 1926 procurerait à la Ville de Paris un supplément annuel de recettes de l'ordre de près de 15 millions de francs, grâce à l'imposition des immeubles à usage d'habitation bâtis depuis moins de 15 ans.

« En effet la nouvelle taxe présenterait incontestablement le caractère de redevance compensatrice d'un service rendu et frapperait par conséquent, tous les bénéficiaires de ce service. Au contraire, la taxe actuellement perçue ayant un caractère fiscal assez accentué, n'a pu être appliquée aux immeubles neufs qui bénéficient des exonéra-

tions fiscales énoncées par la législation spéciale des loyers.

...La réforme proposée aura cette conséquence de mettre sur le même pied tous les bénéficiaires du service d'enlèvement des ordures ménagères.

...Avec la taxe dont nous proposons l'institution et qui constitue une taxe compensatrice de service rendu, les locaux commerciaux et industriels non productifs d'ordures ménagères seront désormais exonérés de cette taxe, conformément aux dispositions du décret du 27 juillet 1928 ».

Dans sa séance du 30 décembre 1935, le Conseil Municipal sur le rapport favorable de la première Commission, a voté sans débat le projet de délibération suivant proposé par le Préfet de la Seine (26).

« *Article premier.* — La taxe d'enlèvement des ordures ménagères actuellement perçue par la Ville de Paris en vertu des lois du 31 décembre 1900 et du 15 janvier 1926 cessera d'être perçue à partir du premier janvier 1936.

Article 2. — A partir de cette date, la Ville de Paris percevra à son profit, en vertu de la loi du 13 août 1926, et dans les conditions fixées par l'article 11 du décret du 11 décembre 1926 portant règlement d'administration publique pour l'application de la dite loi une taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont le taux est fixé à 4,75 % du revenu net foncier des immeubles qui y sont assujettis.

(26) Séance du 30 déc. 1935. Bull. Mun. of. du 10 janvier 1936. p. 327.

Article 3. — Il sera fait, le cas échéant application des dispositions du décret du 27 juillet 1928 relatif à l'exemption de taxe dont peuvent bénéficier certains locaux industriels et commerciaux.

Article 4. — La taxe, instituée par la présente délibération, sera incorporée dans les rôles généraux relatifs à la contribution foncière ».

CHAPITRE IV

LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES SOUS LE REGIME DE LA LOI DU 13 AOUT 1926.

La loi du 13 août 1926 forme aujourd'hui le droit commun de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, non seulement pour les communes qui ont institué une imposition de cette nature depuis son entrée en vigueur, mais aussi pour celles qui ont décidé de placer leur taxe antérieure sous l'égide de cette loi : il s'agit principalement de Paris.

Après avoir exposé les vicissitudes de la taxe à Paris depuis la loi du 31 décembre 1900, il nous reste à étudier son aménagement sous son nouveau statut, c'est-à-dire le régime général applicable dans toutes les communes qui ont adopté les règles de la loi du 13 août 1926. Nous insisterons surtout sur l'application de la taxe aux constructions nouvelles exonérées temporairement de l'impôt foncier et sur les contestations élevées contre cette mesure, tant par les propriétaires que par les locataires. La conception de la nature juridique de la taxe des ordures ménagères domine ces débats.

La loi du 13 août 1926 a son origine dans les travaux de la Commission interministérielle instituée le 7 juin 1920 par un arrêté du ministre de l'intérieur en vue d'é-

tudier la réorganisation des finances départementales et communales. La troisième sous-commission, présidée par M. Dausset est chargée de rechercher des ressources nouvelles ou d'étendre les ressources existantes, avait arrêté une liste de 52 taxes qu'elle proposait de mettre à la disposition des communes, suivant une procédure plus rapide qu'une autorisation législative.

Trois projets déposés à la Chambre des députés, réunis en deux par le rapporteur M. Niveaux, puis en un seul par le Sénat, sont devenus après modifications, la loi du 13 août 1926.

Aux termes de l'article premier : « Toute commune peut, par délibération du Conseil Municipal approuvée par le préfet, après avis du directeur départemental de l'administration financière compétente, et sans être tenue à la suppression des droits d'octroi, établir les taxes désignées ci-après :... ».

La procédure est simplifiée : il n'est plus besoin d'une loi. D'autre part, les taxes ne sont plus réservées, comme dans la loi du 29 décembre 1897, aux communes à octroi. Ce ne sont plus des taxes de remplacement.

L'article premier contient une nomenclature de 23 taxes dont, sous le n° 11 une « taxe d'enlèvement des ordures ménagères ».

La loi du 13 août 1926, met les mêmes taxes à la disposition des départements par délibération du Conseil Général approuvée par décret, dans la limite de maxima moitié des maxima des taxes communales.

Toutefois la taxe des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout sont réservés aux communes.

La loi de 1926 s'est bornée à donner la liste des taxes et à arrêter la procédure de leur création. Elle a confié à

des règlements d'administration publique le soin de fixer les maxima et de déterminer les modalités d'assiette et de perception, les exonérations et dégrèvements.

Le décret du 11 décembre 1926 a été promulgué dans ce but. L'article 11 de ce décret concerne la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; il a été modifié par le décret du 27 juillet 1928.

Voici le texte de cet article :

« *Article 11* (modifié par le décret du 27 juillet 1928). La taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la contribution foncière ou temporairement exemptées de cette contribution, à l'exception des usines et des maisons ou parties de maisons louées pour un service public, ainsi que de celles situées dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures. En outre, les conseils municipaux détermineront annuellement les cas où les locaux à usage industriel et commercial peuvent être exemptés de la taxe. La liste des établissements exonérés sera affichée à la porte de la Mairie. Elle est établie d'après le revenu net des immeubles servant de base à la contribution foncière. En ce qui concerne les immeubles temporairement exonérés de cette contribution, la base de la taxe est déterminée par comparaison avec le revenu net attribué aux locaux similaires soumis à l'impôt foncier.

Le montant de la taxe ne peut excéder 6% du revenu imposable. Ce maximum a été porté à 8% par le décret du 31 août 1937 ; décret pris en conséquence de la loi du 30 juin 1937.

La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires.

En cas de vacance d'une durée supérieure à trois

mois ; il peut être accordé remise ou modération de taxe sur réclamation présentée dans les conditions prévues en pareils cas, en matière d'impôts fonciers.

Les fonctionnaires et les employés civils ou militaires logés gratuitement dans des bâtiments appartenant à l'Etat, au département, à la commune ou à un établissement public, sont imposables nominativement à la taxe dont la base est déterminée en ce qui concerne leurs logements, par comparaison avec le revenu net attribué aux locaux similaires soumis à l'impôt foncier.

Les états matrices de la taxe sont dressés par le contrôleur des contributions directes avec le concours de la commissions des répartiteurs.

Les rôles sont établis et recouvrés et les réclamations présentées, instruites et jugées comme en matière de contributions directes ».

Comparons le régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères d'après la loi du 31 décembre 1900 et d'après la loi du 13 août 1926.

On peut d'abord relever un certain nombre de règles communes aux deux régimes.

Le lien entre la contribution foncière et la taxe des ordures ménagères se constate dans l'une et l'autre lois. La taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la contribution foncière (1926) ou à la taxe foncière (1900). Les propriétés qui bénéficient d'exemptions permanentes de l'impôt foncier ne supportent pas la taxe des ordures ménagères.

De même, la base de la taxe est, dans la loi de 1926 comme dans la loi de 1900, le revenu net arrêté à la suite des opérations d'évaluation (ou de revision périodique d'évaluation) des immeubles.

Les deux régimes comportent exonération des usines et des maisons ou parties de maisons louées pour un service public. Le critérium de la distinction des usines et des maisons d'après les causes de détérioration plus ou moins nombreuses et rapides, joue sous la loi de 1926, comme sous le régime de 1900.

Le décret de 1926, comme la loi de 1900 prévoit l'imposition nominative à la taxe des fonctionnaires et employés civils ou militaires logés gratuitement dans des bâtiments publics. Toutefois, la loi de 1900 calculait leur imposition sur les trois quarts de la valeur locative réelle des parties des bâtiments affectés à leur habitation personnelle, tandis que le décret du 11 décembre 1926 détermine leur valeur locative par comparaison avec le revenu net attribué aux locaux similaires soumis à l'impôt foncier.

Un dégrèvement de la taxe peut être accordé sur demande, en cas de vacance. Cette disposition se trouve dans les deux textes. Le décret de 1926 précise les conditions de réclamation. Il vise une vacance « d'une durée supérieure à trois mois » tandis que la loi de 1900 parle d'un trimestre au moins ». Le dégrèvement pour vacance d'un trimestre paraît devoir être accordé malgré les termes de l'article 11.

Enfin la taxe est assimilée aux contributions directes, au point de vue de la confection des états matrices, de l'établissement et du recouvrement du rôle, ainsi que du contentieux.

Plus intéressantes sont les différences qui séparent la taxe de 1900 de la taxe de 1926. Sous la loi du 13 août 1926, la procédure de création de la taxe est plus rapide : toute commune, même sans octroi, peut l'instituer.

Aux termes du décret du 11 décembre 1926, comme

de la loi de 1900, la taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires. Mais l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 spécifiait expressément leur droit de recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la part d'impôt afférente aux locaux occupés par eux. Le décret ne mentionne pas le recours, son silence suscite des difficultés qu'il eut été facile d'éviter, et que nous retrouverons plus loin.

Le taux maximum de la taxe, porté à Paris par la loi du 15 janvier 1926, est plus élevé, 6% d'après le décret du 11 décembre 1926.

Cette différence donne à la taxe de la loi du 13 août 1926 un avantage financier sur celle de la loi du 15 janvier 1926. C'est un des motifs qui avaient déterminé le Préfet de la Seine à proposer de placer la taxe de la Ville de Paris sous le régime de droit commun. Il envisageait d'en relever le taux de 4,75% à 5,15%. La Commission et le Conseil Municipal n'ont pas suivi le Préfet sur ce point. Le nouveau régime réserve du moins au Conseil Municipal la liberté sous réserve de l'approbation du Préfet d'élever plus tard le taux de la taxe dans la limite du maximum de 6%.

La différence la plus importante, celle qui a décidé de la transformation de la taxe parisienne, c'est dans le décret de 1926, la faculté d'imposer à la taxe les constructions nouvelles exemptes temporairement d'impôt foncier.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères portait « sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière ». La taxe foncière est assise sur le revenu net imposable à la contribution foncière ; mais la Ville de Paris avait pré-

féré l'expression de taxe foncière à celle de contribution foncière pour bénéficier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, comme de la taxe foncière, dès la première année suivant l'achèvement des constructions nouvelles ou des additions aux constructions.

La contribution foncière n'est due, au contraire, en principe, en vertu de l'article 9 de la loi du 8 août 1890, qu'à partir de la troisième année qui suit l'achèvement.

En vue d'encourager la construction d'immeubles et de remédier à la crise du logement, les lois, relatives aux loyers, du 31 mars 1922, art. 20 et du 1^{er} avril 1926, art. 32, ont porté à quinze ans le bénéfice de l'exemption temporaire de la contribution foncière, pour les constructions nouvelles et les additions de construction, à usage d'habitation, non terminées au 31 mars 1922 et achevées au plus tard à une date qui a été à plusieurs reprises prorogée jusqu'au 31 décembre 1935.

Les constructions achevées en 1936, 1937 ou 1938 jouissent d'une exemption de moindre durée. Les lois de 1922 et 1926 ont étendu l'exemption temporaire « aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes ».

En raison du caractère d'impôt locatif reconnu par le Conseil d'Etat à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, l'administration municipale a admis que l'exemption temporaire de quinze ans s'étendait à cette taxe comme aux autres taxes de remplacement atteignant la propriété (1).

Dans un but d'équité, elle a accordé une exemption

(1) Circul. Direction Cont. dir, n° 424, 20 juin 1923.

équivalente aux fonctionnaires logés gratuitement dans des bâtiments publics et imposés nominativement à la taxe (2).

C'est en vue d'échapper à l'exemption de quinze ans et d'imposer les constructions nouvelles dès l'année suivant leur achèvement, ou en cours de période d'exemption, que le Conseil Municipal de Paris, sur la proposition du Préfet de la Seine, a placé la taxe des ordures ménagères sous le régime de la loi du 13 août 1926. Les propriétaires de constructions nouvelles ou d'additions de constructions non encore imposés, pendant la période de quinze ans, à la contribution foncière, ont été cotisés à la taxe des ordures ménagères à partir du 1^{er} janvier 1936, pour l'année 1937 les Sociétés filiales de la Ville de Paris ont réclamé aux locataires le remboursement de leur quote-part sur le montant de la taxe. Les réclamations ont été nombreuses de la part des propriétaires cotisés pour la première fois à cette taxe ; quant aux locataires des groupes d'immeubles municipaux, leurs associations ont mené une campagne très vive contre les recours exercés par les sociétés propriétaires.

Il convient d'examiner séparément le débat à l'égard des propriétaires et des locataires.

(2) Circul, Direction Cont, dir. n° 780, 30 avril 1927.

CHAPITRE V

VALIDITE DE LA TAXE CREEE PAR LA DELIBERATION DU 30 DECEMBRE 1935.

Pour contester la régularité de l'imposition, les propriétaires requérants ont invoqué deux ordres d'arguments : l'illégalité de la délibération du Conseil Municipal du 30 décembre 1935, et le caractère général, absolu, de l'exemption de taxes accordée par la législation sur les loyers.

On a tout d'abord soutenu la nullité de la délibération en la forme.

Aux termes de la loi du 13 août 1926, une commune peut établir les taxes qu'elle énumère « par délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet, après avis du directeur départemental de l'administration financière compétente ».

Le Conseil Municipal a bien pris le 30 décembre 1935, une délibération approuvée par un arrêté du Préfet le 28 janvier 1936, mais l'avis du directeur départemental n'a pas été régulièrement donné.

Le décret du 2 mars 1927 rendu en application du décret du 28 décembre 1926 a divisé le département de la Seine en trois directions des Contributions directes, ayant chacune leur circonscription territoriale. Or le directeur

de la première direction a seul donné et signé un avis : il n'avait qualité que pour sa circonscription. Il existe un « comité des directeurs », c'est en son nom que l'avis aurait dû être donné, et signé des trois directeurs.

Cette argumentation n'est pas décisive. Pour conserver l'unité de vues dans la marche du service, le Directeur Général des Contributions directes a, par décision du 16 mai 1927, confié au directeur de la première Direction certaines attributions intéressant l'ensemble du département, et l'a spécialement chargé des rapports avec la Préfecture de la Seine et, en particulier de l'examen des questions se rattachant aux taxes de la Ville de Paris.

Le Directeur de la première direction doit donc être considéré comme seul qualifié pour représenter « l'administration financière compétente ».

L'avis du Directeur départemental prévu par l'article premier de la loi du 13 août 1926 paraît d'ailleurs n'être qu'une formalité d'ordre intérieur, purement administrative, et non une formalité substantielle, dont l'absence ou l'irrégularité entraînerait la nullité de la délibération du Conseil municipal. Dans un arrêt du 28 avril 1934, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'était pas nécessaire que l'avis du directeur fut visé dans l'arrêté préfectoral portant approbation d'une délibération du Conseil municipal relative à l'application de la loi du 13 août 1926.

On a prétendu, d'autre part, refuser à la Ville de Paris le pouvoir de décider la transformation de la taxe des ordures ménagères.

On peut d'abord, a-t-on dit, douter très sérieusement de l'application à la Ville de Paris du titre I^{er} de la loi du 13 août 1926. Cette loi consacre à Paris un titre spécial, et si elle lui rend applicables certaines dispositions

de la loi du 5 avril 1884, elle a pris la précaution d'exiger, là où la loi de 1884 se contente de l'approbation du préfet, un décret contresigné par le ministre des finances et par le ministre de l'intérieur.

Le législateur n'aurait-il pas pris la même précaution, s'il n'avait voulu étendre à la Ville de Paris le titre I^{er} ?

On peut répondre que le titre III traite de matières tout à fait étrangères à celle du titre I^{er}, et on ne saurait tirer argument d'un texte aussi spécial, pour refuser à la Ville de Paris le bénéfice du titre I^{er} qui ne fait aucune distinction. La loi du 13 août 1926 a eu pour objet de donner aux communes des facilités fiscales, il convient d'interpréter ses dispositions avec l'esprit de libéralisme qui l'a inspiré.

On objecte, en outre, que le Conseil Municipal n'a pu modifier l'aménagement d'une taxe réglé par la loi. La Ville de Paris a perçu une taxe en vertu d'une autorisation législative ; elle l'a perçue pendant 35 ans, et pendant neuf ans depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 1926. Elle a épuisé la matière, et le législateur du 13 août 1926 n'avait plus à autoriser une taxe qui jouait depuis 1901. La loi de 1926 n'a donc pas pu se cumuler avec la loi du 31 décembre 1900.

Cette argumentation est spécieuse, et elle attribue à la loi de 1900 une portée excessive. C'est une loi formelle, qui a simplement approuvé une délibération du Conseil Municipal ; elle n'a pas créé une institution organique, générale et permanente, qui s'imposerait à perpétuité à la Ville de Paris. Sinon, on ne pourrait expliquer comment une délibération ultérieure (précédée de combien d'autres !) a pu, approuvée par la loi du 15 janvier 1926, modifier le taux de la taxe, fixé par la loi du 31 décembre 1900,

CHAPITRE VI

LE CONSEIL MUNICIPAL POUVAIT-IL IMPOSER A LA TAXE LES CONSTRUCTIONS NOUVELLES ?

Le pouvoir de la Ville de Paris d'utiliser la loi du 13 août 1926, dans son titre I^{er}, et de s'en servir pour remplacer une taxe préexistante, est indiscutable. La délibération du 30 décembre 1935 n'est pas sa première tentative en ce sens. A maintes reprises, le Conseil Municipal a déjà usé de la faculté de l'article premier, soit pour instituer des taxes nouvelles (automobiles, balcons, éclairage électrique) soit pour modifier les aménagements de taxes antérieures créées par des lois notamment des taxes sur les locaux professionnels ou d'habitation, l'écoulement direct à l'égout, les cercles, les domestiques, les instruments de musique, les voitures,, chevaux, mules et mulets). La délibération relative à la taxe des ordures ménagères n'est qu'une application de la politique générale, poursuivie par la ville de Paris, d'aménagement de ses taxes suivant le régime plus souple et financièrement plus avantageux de la loi du 13 août 1926. Si cette politique était illégale, le Ministre de l'Intérieur n'aurait pas manqué d'interdire au préfet de la Seine d'approuver les délibérations prises par le Conseil municipal.

La loi du 13 août 1926 n'a pas donné seulement aux

communes la faculté de créer de toutes pièces une des taxes de sa nomenclature. Dans ses dispositions, « rien ne s'oppose à ce qu'une assemblée locale, après avoir usé de la faculté qui lui est reconnue de renoncer *définitivement* à la taxe antérieure, obtienne l'autorisation d'en établir une semblable dans le cadre de la réglementation nouvelle » (1).

La seule réserve est que l'article 1^{er} n'autorise pas les communes à superposer à leurs taxes antérieures des taxes de *même nature* empruntées à la loi nouvelle ».

La délibération du 30 décembre 1935 ne cumule pas deux taxes. Elle a pris soin de supprimer d'abord la taxe en vigueur :

« ARTICLE PREMIER. — La taxe d'enlèvement des ordures ménagères actuellement perçue par la Ville de Paris en vertu des lois des 31 décembre 1900 et 15 janvier 1926 cessera d'être perçue à partir du 1^{er} janvier 1936 ».

Puis, une fois cette taxe supprimée, l'article 2 en institue une nouvelle :

« A partir de cette date, la Ville de Paris percevra à son profit, en vertu de la loi du 13 août 1926 et dans les conditions fixées par l'article 11 du décret du 11 décembre 1926... une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.

Le passage du régime de la loi de 1900 au régime de la loi du 13 août 1926 s'est ainsi opéré d'une manière tout à fait correcte. Mais si la délibération du 30 décembre 1935 est régulière en la forme et en la compétence, n'est-elle pas entachée d'un vice de fond, d'un détournement de

(1) Circulaire Direct. Générale des Cont. Directes, n° 1477. 16 nov. 1927. Bull. Cont. dir. 1927, p. 589.

pouvoir ? Le but de la réforme, non dissimulé, nettement affirmé dans le rapport de la Commission, c'est d'atteindre par la taxe les immeubles couverts par l'exonération fiscale de quinze ans. Or le régime législatif auquel sont soumis les contribuables, notamment ceux qui bénéficiaient de l'exemption est nécessairement le régime antérieur, sinon, il faudrait admettre que la Ville de Paris par le jeu combiné des lois de 1900 et 1926 se trouverait autorisée à percevoir deux taxes sur la même assiette, et aurait le choix d'appliquer à sa guise la loi de 1900 ou la loi de 1926. Il suffit de répondre que la Ville n'était pas liée par la loi formelle de 1900 et pouvait dénoncer ce régime pour se mettre sous la loi du 13 août 1926. En la dénonçant, elle s'est privée du pouvoir de l'appliquer concurremment avec la loi du 13 août 1926.

Les propriétaires des immeubles neufs pouvaient-ils invoquer un « droit acquis » au bénéfice de l'exemption de la taxe des ordures ménagères pendant quinze ans. Etaient-ils comme on l'a affirmé (2) « fondés à se considérer comme exemptés du paiement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'à l'expiration de cette période quinquennale ». La délibération du Conseil Municipal avait-elle pour résultat de donner un effet rétroactif « à une disposition légale ; était-elle un cas à ajouter à tous ceux, trop nombreux à notre époque de manquements à la parole donnée et aux engagements pris ».

Ce sont là des affirmations gratuites, dépourvues de toute valeur juridique. Les contribuables n'ont aucun

(2) Romazotti. Séance du Cons. Mun. de Paris du 22 mars 1937.
Bull. municipal of. 26 mars 1937, p. 1662.

« droit acquis » à tel ou tel aménagement d'un régime fiscal. Il importe de distinguer soigneusement le domaine du droit contractuel de celui du droit fiscal.

La puissance publique a toujours le pouvoir de modifier le régime d'un impôt et les assemblées municipales jouissent de ce pouvoir dans la mesure où la loi le leur reconnaît.

La Ville de Paris a passé avec diverses sociétés des conventions relatives à la construction et à la gestion d'immeubles sur des terrains lui appartenant, notamment sur l'emplacement de l'enceinte fortifiée. La délibération du 30 décembre 1935 a eu pour conséquence d'augmenter les charges fiscales de ces sociétés du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sur les locaux d'habitation antérieurement exonérés. La Ville de Paris n'a cependant commis à leur égard aucun « manquement à la parole donnée et aux engagements pris ». En aménageant une taxe elle a agi comme puissance publique, et non comme partie contractante.

On a présenté la même objection sous une forme différente : le Conseil Municipal n'a substitué une taxe à une autre que pour enlever aux immeubles neufs le bénéfice de l'exemption de quinze ans. Il n'a pas modifié les autres modalités d'assiette, ni le taux. La substitution de taxe n'est donc qu'un nouvel aménagement de la même taxe, un subterfuge, un détournement de pouvoir. »

Le rapporteur à la Chambre de la loi du 31 mars 1922, M. Landry, avait, en effet formellement déclaré que :

« ...les exonérations à instituer porteraient obligatoirement sur les impositions suivantes ...les taxes locales comme à Paris, la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe

d'écoulement direct à l'égout, et d'une manière générale, toutes les impositions réelles grevant les immeubles » (3).

On ne saurait admettre qu'il eût suffi à la Ville de Paris de donner à cette taxe un masque nouveau pour enlever aux propriétaires le bénéfice de l'exonération.

L'objection tirée du détournement de pouvoir doit être écartée. Quelle que soit la tendance du Conseil d'Etat à étendre la notion de détournement de pouvoir, il n'existe pas par cela seul que la commune utilise un de ses pouvoirs dans un but limité, il faut qu'elle l'exerce pour une fin étrangère à l'intérêt général. Or la préoccupation de l'équilibre budgétaire est bien inspirée de l'utilité de la collectivité. Des arrêts récents du Conseil d'Etat autorisent même les villes, en matière de transport, à prendre certaines mesures favorables à un concessionnaire au détriment des autres entreprises, si ces mesures s'inspirent de l'intérêt financier de la commune. (4).

(3) J. off. Doc. Parlementaires Chambre 1922, p. 445.

(4) C. Etat 22 janvier 1932. Autobus Antibois. S. 32. 3. 65. — 11 juillet 1934. S. 35. 3. 33.

CHAPITRE VII

APPLICATION DE LA TAXE SANS EXEMPTION TEMPORAIRE, AUX CONSTRUCTIONS NOUVELLES.

Nous avons écarté toutes les objections dirigées contre la validité de la délibération du 30 décembre 1935, tirées du vice de forme, de défaut ou du détournement de pouvoir. Une fois admise la légalité de la taxe instituée par le Conseil Municipal, il reste à examiner la question soulevée au fond par les propriétaires d'immeubles de construction récente : Cette taxe placée désormais sous le régime de la loi du 13 août 1926, est-elle applicable dès la première année qui suit leur achèvement, aux constructions nouvelles, reconstructions ou additions de constructions? ou bien ces constructions et additions bénéficient-elles de l'exemption fiscale temporaire prévue par les lois sur les loyers ?

Nous avons examiné plus haut, les objections tirées du respect des contrats et des droits acquis, ou du détournement de pouvoir, par lesquelles les intéressés ont cherché à éviter une charge nouvelle, en contestant la légalité de la taxe. Ces objections une fois refutées, il y a lieu d'étudier au fond le problème de l'applicabilité à la taxe nouvelle de l'exemption fiscale temporaire.

Ce problème se rattache à celui de la nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sous le régime de la

loi du 13 août 1926. En effet aux termes d'une déclaration faite par le commissaire du gouvernement, au cours de la discussion de cette loi, l'exemption ne s'applique pas aux taxes ayant le caractère d'un service rendu. La jurisprudence du Conseil d'Etat a consacré une distinction entre ces taxes, imposables dès l'année consécutive à l'achèvement de la construction, et les taxes ayant le caractère d'impôt, auxquelles est applicable l'exemption.

Par deux arrêts récents, la Cour de Cassation a proclamé le caractère général de l'exemption ; mais cette conception de la Cour suprême dans l'ordre judiciaire ne paraît pas, nous le verrons, opposable à la jurisprudence administrative en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Nous examinerons d'abord la distinction faite entre l'impôt et la taxe (*stricto sensu*) au point de vue de l'exemption temporaire ; puis cette distinction admise, nous étudierons si la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sous le régime de la loi du 13 août 1926 s'analyse bien en un impôt ou en une taxe de rémunération d'un service rendu.

I. — Distinction de « la taxe » et de l'« Impôt » quant à l'exemption temporaire.

Au cours de la discussion devant le Sénat de la loi du 13 août 1926, le Commissaire du gouvernement en réponse à une question de M. Lamy a précisé la distinction des taxes de caractère fiscal, et des taxes de rémunération dans une déclaration d'une parfaite netteté (1).

(1) J. off. Sénat. Séance du 30 juillet 1926, Débat Parlem. p. 1429, 1^{re} colonne.

« Je réponds à l'honorable M. Lamy qu'en vertu de la loi sur les loyers votée le premier avril 1926, les constructions nouvelles sont exonérées de toutes les taxes communales qui ont un caractère fiscal. Mais elles ne sont pas exonérées des taxes improprement d'ailleurs appelées taxes (2), qui sont le paiement d'un service rendu par la commune, comme la taxe de déversement à l'égout, la taxe de balayage par exemple ».

Le commissaire du gouvernement ne mentionne pas comme exemple la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. C'est qu'à la date de sa déclaration, cette taxe n'existait qu'à Paris et le Conseil d'Etat lui avait refusé le caractère d'une rémunération pour service rendu. Au lendemain de la délibération du trente décembre 1935, elle devait s'ajouter aux exemples de taxes immédiatement exigibles si on lui reconnaissait le caractère d'une rémunération pour service rendu.

On peut invoquer dans le même sens trois réponses du Ministre du Budget à des questions écrites posées par des membres du Parlement (3).

Le Conseil d'Etat a nettement adopté par plusieurs arrêts la position prise par le commissaire du gouvernement concernant l'exemption de quinze ans. Il distingue à son tour les taxes de caractère fiscal et celles qui rémunèrent

(2) Ce sont au contraire celles à qui la science financière, réserve le nom de taxes au sens étroit.

(3) Réponses Min. du Budget à des questions écrites de MM. les Députés Tranchard (Chambre, séance du 28 mai 1931, p. 27-31, 1^{re} col.)

Appourcheaux (Chambre 11 août 1931, p. 3754, 3^e col.) — René Gounin (Chambre 13 nov. 1931, p. 3863-3864).

rent un service rendu ; il accorde aux immeubles neufs le bénéfice de l'exemption pour les premières et le leur refuse pour les autres.

Le Conseil d'Etat a affirmé cette distinction dans plusieurs arrêts et il en fait maintes applications à diverses taxes. Il écarte l'exemption pour les taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de déversement à l'égout, qu'il considère comme des taxes de rémunération ; il l'accorde à la taxe sur les balcons et les constructions en saillie parce qu'il ne lui reconnaît pas le caractère et la considère comme un véritable impôt.

Aux termes de l'arrêt du 20 juillet 1932 (4) :

« Considérant que, si l'article 20 de la loi du 31 mars 1922 et l'article 31 de la loi du 1^{er} août 1926 décident que l'exemption temporaire d'impôt foncier pendant quinze ans sera étendue aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes, cette exonération ne doit s'appliquer qu'aux taxes locales ayant un caractère fiscal..»

L'arrêt poursuit en justifiant le caractère de rémunération de service rendu de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, comme de la taxe de déversement à l'égout, et conclut :

...dès lors elles ne sont pas comprises dans l'exemption temporaire prévue par les dispositions législatives ci-dessus rappelées ».

D'autres arrêts, motivés en termes identiques, écartent l'exemption pour la taxe de déversement à l'égout, considérée comme la rémunération du service rendu (5). Il

(4) C. Etat Raphelis Soissan. 20 juillet 1932. Gaz. Palais 1932. 2. 278.

(5) C. Etat 12 déc. 1930. L. Huillier. Lebon p. 1062. Gaz Palais 1931. 1. 191.

refuse, au contraire à la taxe sur les balcons le caractère d'une taxe de rémunération : il lui applique l'exemption de quinze ans (6).

A cette doctrine très ferme du Conseil d'Etat sur l'exemption des constructions nouvelles, on a opposé deux arrêts récents, rendus le 12 juin 1936, en termes identiques, par la Cour de Cassation (7).

Pourvoi c/ un jugement du tribunal civil de Lyon du 29 juin 1932. Dalloz hebdom. Sommaires 1933, p. 20.

La Cour :

sur le Moyen unique :

Attendu que Tercinet, propriétaire d'un appartement au quatrième étage de la maison sise à Lyon, 17 Rue Waldeck-Rousseau, comportant un balcon construit en 1923-1924 et empiétant sur cette rue, a refusé d'acquitter la somme de 48 francs à laquelle il a été imposé pour l'année 1931 ; que le Tribunal de Lyon a annulé la contrainte contre lui décernée (motif pris de ce que l'exemption temporaire prévue par l'article 31 § 3 de la loi du 1^{er} avril 1926 modifiée par la loi du 29 juin 1929, doit être étendue aux droits institués à Lyon sur les balcons).

Attendu qu'il est reproché au tribunal d'avoir appliqué à ces droits la disposition du dit article, qui exonère les immeubles des taxes spéciales perçues au profit des

(6) C. Et. 6 février 1931. Gaz. Pal. 1931. 1. 552. — 15 juillet 1932. Gouron. Gaz. Pal. 1932. 2. 877, sous note a.

(7) Cassation Ch. Civile 12 juin 1936. — Dall. hebdom. 12 nov. 1936, p. 508. Ville de Lyon c/ Tercinet.

communes, alors que les dits droits, qui sont des droits de voirie, représentent le loyer de la partie du domaine public occupé par la saillie ; qu'ils sont la rémunération d'un service rendu et ne sauraient comme tels, être compris au nombre des taxes spéciales dont parle l'article 31 § 3.

Mais attendu qu'aux termes de cet article, l'exemption temporaire dont bénéficient les constructions nouvelles quant à l'impôt foncier en vertu de la loi du 8 août 1890 est étendue aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes ; que cette disposition est générale et absolue ; qu'elle s'applique à toutes les taxes, quelles que soient leurs dénominations dont les communes ont frappé les immeubles et spécialement aux ouvrages comme les balcons faisant saillie sur la voie publique, d'où il suit qu'en décidant que le défendeur était temporairement exonéré de la taxe sur les balcons, le jugement attaqué n'a pas violé les textes visés au moyen ;)

Par ces motifs : rejette..

La Chambre civile de la Cour de Cassation a, par ces arrêts, rejeté les pourvois formés par la Ville de Lyon contre deux jugements du Tribunal civil de Lyon, qui avaient annulé les contraintes décernées contre des contribuables sur refus de leur part d'acquitter le montant d'une taxe sur les balcons.

La Cour de Cassation n'examine pas la thèse de la Ville de Lyon, suivant laquelle la taxe sur les balcons aurait le caractère d'une rémunération pour service rendu, d'une partie du domaine public. Le Conseil d'Etat nous l'avons vu, écarte cette thèse et reconnaît à la taxe sur les balcons le caractère d'un impôt.

Le Conseil d'Etat aurait donc, s'il avait été saisi, donné à l'affaire la même conclusion pratique que la Cour de Cas-

sation : exonéré les contribuables en cause de la taxe des balcons pendant quinze ans.

Mais l'intérêt des arrêts de la Cour de Cassation est qu'elle se refuse à faire la distinction appliquée par le Conseil d'Etat entre les taxes fiscales et les taxes de rémunération et, considérant comme « générale et absolue » la disposition de l'article 31 de la loi du 1^{er} avril 1926, accorde à toutes les taxes dont les communes ont frappé les immeubles le bénéfice de l'exemption de quinze ans.

Voici un grave conflit de doctrine entre les deux juridictions suprêmes. Il dépasse la taxe sur les balcons et s'élève pour toutes les taxes auxquelles le Conseil d'Etat reconnaît le caractère d'une rémunération.

A notre avis, la jurisprudence du Conseil d'Etat conserve toute sa force concernant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. La question s'est posée devant la Cour de Cassation à l'occasion de la validité d'une contrainte administrative. On sait qu'il appartient à la juridiction civile de statuer sur la régularité des poursuites judiciaires même en matière de contributions directes (8). Mais lorsque la validité des poursuites soulève une question de fond, la compétence pour statuer sur cette question paraît devoir se régler conformément aux principes de la distinction du contentieux administratif et du contentieux judiciaire, sous peine de compromettre le respect du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Par exemple les questions relatives au privilège du Trésor en matière de contributions directes étant réservées

(8) Trib. Conflits, 30 juin 1877. Lebon p. 660. — Cass. 10 déc. 1900 et 20 juil. 1903. S. 1907. 1. 307.

aux tribunaux civils, le conseil de Préfecture est incompétent pour connaître d'une réclamation formée par un fermier contre une opposition à lui signifiée et qui tend uniquement à assurer l'exercice de privilège du Trésor (9).

La nature juridique des taxes sur les balcons est discutée et, par suite, la nature de la compétence (10).

Si on reconnaît à la taxe en cause, comme le soutenait la Ville de Lyon, le caractère d'un loyer, le tribunal civil et, après lui la Cour de Cassation avaient compétence pour statuer au fond sur l'application de l'exemption de quinze ans.

Si, au contraire, on reconnaissait à la taxe le caractère d'une taxe assimilée aux contributions directes ; il appartenait à notre avis, à la jurisprudence administrative seule d'examiner la question de fond soulevée à propos de la validité des poursuites même judiciaires, et le préfet du Rhône aurait dû élever le conflit.

C'est ainsi, en tout cas, que les choses devraient se passer juridiquement, si la question venait à se poser devant un Tribunal civil à l'occasion d'une contrainte concernant la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères : le décret du 11 décembre 1926 assimile cette taxe aux contributions directes, au point de vue du recouvrement et du contentieux.

La décision de la Cour de Cassation ne saurait, en conséquence, être opposée à la jurisprudence du Conseil d'Etat ;

(9) C. Et. 17 mai 1912. S. 1916. 3. 13. — Cf. Trib. Conflits, 13 jan. 1936 D. 1936. 3. 69. (Rapport de M. Pilon).

(10) Cass. 28 avril 1920. Gaz. Pal. 1920, 2. 168, — S. 1923. 1. 377, note Delpach,

la juridiction administrative est seule compétente pour interpréter les règles d'assiette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les solutions de son autorité suprême doivent donc être seules retenues, puisque l'exemption de quinze ans pose au premier chef une question d'assiette de la taxe.

CHAPITRE VIII

NATURE DE LA TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES.

En plaçant sous le régime de la loi du 13 août 1926 la taxe d'enlèvement des ordures ménagères le Conseil Municipal de Paris se proposait d'atteindre les immeubles neufs, dès l'année consécutive à leur achèvement, par application de la distinction faite par la jurisprudence administrative entre les taxes de caractère fiscal et les taxes représentant une rémunération de service rendu. Le Conseil d'Etat reconnaît en effet à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères le caractère d'une redevance rémunératoire. Il nous faut maintenant exposer et apprécier cette conception.

I. — EXPOSÉ DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT.

Sous le régime de la loi du 31 décembre 1900, le Conseil d'Etat avait d'abord attribué à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de la Ville de Paris le caractère d'une rémunération pour service rendu, puis à partir de l'arrêt Siesse, du 10 janvier 1908, il l'avait considérée comme un impôt locatif.

Il a toujours au contraire considéré comme une redevance la taxe autorisée par la loi du 13 août 1926 et aménagée par le décret du 11 décembre 1926.

Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 février 1934 (1) affirme nettement le caractère de rémunération de service de la taxe des ordures ménagères.

« Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de la dite loi (du 13 août 1926) ainsi que du règlement d'administration publique pris pour en assurer l'application, dont l'article 11 dispose que sont exemptés de la taxe dont s'agit les usines et les maisons situées dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères, que cette recette communale n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables dans la limite des lois en vigueur en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, mais correspond à un remboursement des dépenses exigé par la commune de ses administrés pour le service qu'elle leur rend... »

Plusieurs arrêts antérieurs ont consacré cette thèse en termes à peu près identiques. Un arrêt du 12 décembre 1930 en tirait la conclusion que la taxe en question n'est pas visée par les dispositions des lois sur les loyers accordant l'exemption de quinze ans (2).

Un arrêt du 17 juillet 1931 (3) a repris les mêmes arguments et décidé que « ladite taxe ne peut être regardée dans la Ville de Saint-Etienne comme un impôt municipal, mais qu'elle constitue la rémunération d'un service rendu ».

La solution d'espèce dégagée de cette conception est

(1) C. Etat 28 février 1934. Chieze Gaz. Pal. 1934. 1. 658.

(2) C. Et. 12 déc. 1930. (8^e espèce) L'Huillier. Lebon p. 1062.

(3) C. Et. 17 juillet 1931. Deville. Lebon p. 786.

particulièrement à retenir : « Considérant qu'il est reconnu par l'Administration que le concessionnaire du service d'enlèvement des ordures ménagères de la dite ville n'est pas tenu, par le cahier des charges de procéder à l'enlèvement du fumier des écuries particulières ; que, dès lors, et nonobstant la circonstance que l'immeuble du sieur Deville lui servant d'écurie et de remise ne se trouve pas dans un des cas d'exemption prévu par le décret du 11 décembre 1926, le sieur Deville est fondé à soutenir qu'il ne peut être assujéti à une taxe rémunérant un service qu'il ne peut exiger du concessionnaire ».

Un arrêt rendu quelques jours plus tard par la haute juridiction exprime la même conception (4).

« Considérant qu'il résulte tant de la nature même des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de déversement à l'égout, que des dispositions légales et réglementaires qui les régissent, notamment des alinéas 5 et 6 de l'article 11 et de l'alinéa 3 de l'article 16 du décret du 11 décembre 1926 ; que à la différence des impôts municipaux qui s'analysent en un prélèvement opéré sur les contribuables dans la limite des lois en vigueur en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires, les dites taxes ont une affectation bien déterminée et constituent la rémunération de services rendus... ».

La doctrine du Conseil d'Etat ne s'affirme pas toujours en considérants aussi formels et l'on a opposé aux arrêts ci-dessus d'autres décisions dans lesquelles on prétend trouver l'adhésion du Conseil d'Etat à la thèse de

(4) C. Etat 20 juillet 1932. *Raphelis Soissan*. *Gaz. Palais*. 2, 878, sous note b.

l'impôt locatif. A vrai dire, le Conseil d'Etat n'a, dans aucun des arrêts invoqués, pris nettement parti sur la question de principe, comme dans ceux que nous venons de citer ; jamais il n'a dit que la taxe d'enlèvement des ordures, sous la loi du 13 août 1926, avait le caractère d'un impôt. On ne saurait donc, à notre avis, conclure de ces arrêts à une position flottante, contradictoire du Conseil d'Etat, opposer, par exemple, l'opinion de la section du contentieux, dans l'arrêt précité du 17 juillet 1931 concernant la cotisation du même contribuable pour l'exercice précédent. Ces arrêts n'ont pas pris position sur la question de principe ; le Conseil d'Etat, comme il arrive souvent aux juridictions, a statué seulement sur l'interprétation des textes et en a tiré la solution à appliquer en l'espèce.

Il convient, estimons-nous, d'attribuer seulement cette portée limitée aux deux arrêts suivants du 20 décembre 1929 (5) et du 4 février 1932 (6).

Arrêt du 20 décembre 1929 :

« Considérant que, d'après l'article 11 du décret du 11 décembre 1926, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères porte sur tous les immeubles soumis à la contribution foncière, à l'exception des usines ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'immeuble dont s'agit est soumis à la contribution foncière ; que d'autre part, cet immeuble est utilisé exclusivement pour entreposer soit des matières premières, soit des produits

(5) C. Et. 20 déc. 1929. Cie Lyonnaise de construction de voitures et jouets d'enfants. S. 1930. 3. 68.

(6) C. Etat 4 février 1932. Deville S. 1932. 3. 128.

fabriqués, que dans ces conditions, il ne peut être considéré comme une usine ; que c'est donc à bon droit que la société requérante a été imposée et maintenue à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à raison du dit immeuble ».

Voici d'autre part les considérants de l'arrêt du 4 février 1932 :

« Considérant que pour obtenir la décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à laquelle il a été imposé, pour l'année 1930, sur les rôles de la Ville de Saint-Etienne, le sieur Deville soutient que cette taxe représente la rémunération du service rendu par la dite ville, qui se charge de faire enlever les ordures ménagères, à l'exclusion des déchets industriels et commerciaux, et que, par suite, sa remise, qui est exclusivement affectée à un usage commercial, ne pouvait être légalement assujettie à la dite taxe.

Considérant que, d'après l'article 11 du décret du 11 décembre 1926, puis en exécution de la loi du 13 août 1926, instituant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et complété par le décret du 27 juillet 1928, cette taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la contribution foncière à l'exception des usines et des maisons ou parties de maisons louées par un service public ainsi que de celles situées dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ; qu'en outre, c'est aux conseils municipaux qu'il appartient de déterminer annuellement les cas ou les locaux à usage industriel et commercial peuvent être exemptés de la taxe ;

Considérant que le sieur Deville ne conteste pas que le hangar dont s'agit ait été à bon droit assujetti à la contribution foncière ; qu'il n'allègue même pas que ce hangar puisse être rangé dans l'une des catégories d'exemp-

tion établies par le texte précité, ni que le Conseil Municipal de la Ville de Saint-Etienne l'ait exempté de la dite taxe, ainsi que le décret du 27 juillet 1928 lui en donne la faculté ; que, par suite le sieur Deville n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort qu'il a été imposé et maintenu à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pour l'année 1930, à raison de son hangar si.... à Saint-Etienne » (7).

Le Conseil d'Etat s'en tient dans cet arrêt, aux termes du décret du 11 décembre 1926. En présence des termes généraux de l'article 11, il a estimé n'avoir pas à rechercher si le mode d'occupation de l'immeuble comportait ou non l'usage du service, alors surtout que le décret du 27 juillet 1928 permet aux conseils municipaux de déterminer les cas où les locaux à usage industriel et commercial peuvent être exemptés de la taxe.

Il serait exagéré de conclure de cet arrêt à l'abandon de la thèse du service rendu. Sans doute, le Conseil n'en dégage pas une conséquence aussi large que sa décision du 17 juillet 1931, parce qu'il s'estime lié par les dispositions positives du décret du 11 décembre 1926. Sa solution prouve seulement que le décret n'a pas tiré toutes les déductions logiques de la conception de redevance, mais non pas qu'il l'ait écartée. Le 28 février 1934 l'arrêt Chièze a affirmé de nouveau la doctrine du Conseil d'Etat.

II. — APPRÉCIATION DE LA DOCTRINE DU CONSEIL D'ÉTAT.

Il nous reste à examiner si cette doctrine trouve sa

(7) C. Etat 4 février 1932. S. 1932. 3. 128.

justification dans les dispositions de la loi du 13 août 1926 et du décret réglementaire du 11 décembre 1926.

On a prétendu que la loi du 13 août 1926 n'avait eu d'autre objet que d'autoriser toutes les communes à s'imposer, par simple délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet, les taxes que des lois spéciales avaient admises certaines d'entre-elles à percevoir. Ces taxes étaient régies par leurs règles antérieures et notamment l'exemption leur demeurerait applicable.

Il est certainement contraire aux vues du législateur de considérer la loi du 13 août 1926 comme une simple manifestation de décentralisation et de limiter sa portée aux catégories de taxes déjà appliquées dans certaines communes. Cette loi est issue des travaux d'une sous-commission de la commission interministérielle, qui avait pour tâche de rechercher des ressources nouvelles, la sous-commission n'avait pas examiné moins de 36 taxes différentes et si un certain nombre d'entre elles ont été écartées au Parlement, il suffit de lire la liste de l'article 1^{er} de la loi pour y trouver des taxes antérieurement nouvelles.

L'esprit et le texte de la loi du 13 août 1926 ne s'opposent donc pas *à priori* à ce que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, placée sous son régime comporte une nature différente de la taxe autorisée à Paris par la loi du 31 décembre 1900 et représente la rémunération d'un service rendu.

La doctrine du Conseil d'Etat trouve un appui dans les travaux préparatoires de la loi du 13 août 1926. La troisième sous-commission de la Commission interministérielle instituée en 1920 avait retenu une liste de taxes susceptibles d'être mises à la disposition des départements et des communes, au nombre desquelles figurait une taxe d'en-

lèvement des ordures ménagères. Cette taxe fut retenue par la commission interministérielle, puis adoptée par les Commissions des Chambres et par les deux Assemblées. Mais avant la discussion devant le Sénat en deuxième lecture, sa Commission des finances proposa un nouveau texte, réservant aux communes, à l'exclusion des départements, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout. Il avait semblé à la Commission impossible de superposer des taxes départementales à ces deux taxes, parce qu'elles représentent la rémunération d'un service rendu par la commune et apparaissent dès lors, comme des impôts essentiellement communaux (8).

Le Sénat puis la Chambre des députés, adoptèrent sans débat le nouveau texte.

Il convient maintenant d'analyser les caractères de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères d'après la loi du 13 août 1926, en vue d'apprécier, s'ils autorisent à lui attribuer, avec le Conseil d'Etat, la nature d'une redevance pour service rendu.

La loi du 13 août 1926 s'est bornée à donner une liste de taxes et à préciser les limites des pouvoirs des assemblées locales. C'est dans le décret portant règlement d'administration publique du 11 décembre 1926, article 11, modifié par le décret du 27 juillet 1928, qu'il faut chercher les modalités d'application de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour en dégager sa nature.

Nous examinerons successivement les règles concer-

(8) 2^e rapport présenté au Sénat par M. Pierre Marraud au nom de la Commission des Finances. Déb. parlem. Sénat, séance du 6 août 1926, p. 1517.

nant les locaux imposables, les exemptions, l'assiette et le taux de la taxe.

Dans le texte initial de l'article 11 du décret du 11 décembre 1926, les usines et les maisons ou parties de maisons louées pour un service public étaient seules exemptées de la taxe. C'était la formule de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900. Il fallait donc continuer d'appliquer la distinction entre les usines et les maisons avec son critérium emprunté à la contribution foncière. Les locaux à usage industriel et commercial étaient imposables, notamment les chantiers et les dépôts même non couverts de constructions, même si les entreprises ne produisant pas d'ordures ménagères étaient tenues de procéder elles-mêmes à l'évacuation de leurs déchets et, par suite ne profitaient pas du service municipal d'enlèvement des ordures ménagères.

La matière imposable demeurait ainsi la même que sous la loi du 31 décembre 1900. La jurisprudence du Conseil d'Etat restait en vigueur et la taxe conservait le caractère d'impôt locatif que l'arrêt Siesse lui avait reconnu.

Le décret du 27 juillet 1928 a fait sur ce point un pas important vers la notion de redevance. Aux termes d'une disposition qu'il a insérée à l'article 11, alinéa premier du décret du 11 décembre 1926 : « En outre les Conseils municipaux détermineront annuellement les cas où les locaux à usage industriel et commercial peuvent être exemptés de la taxe. La liste des établissements exonérés sera affichée à la porte de la mairie ».

Il appartient aux maires de procéder à l'affichage de la liste des établissements, en faisant placarder à la porte

de la mairie un extrait de la délibération prononçant les exonérations (9).

Le décret du 27 juillet 1928 réalise une application intéressante de la conception de rémunération du service rendu. Mais il donne aux assemblées municipales une simple faculté ; elles demeurent libres d'assujettir à la taxe tous les locaux à usage commercial ou industriel.

Dès lors, le propriétaire d'un immeuble à usage exclusivement commercial ou industriel doit être, même au cas où il n'a jamais d'ordures ménagères à faire enlever, être imposé d'après le taux général, si l'acte autorisant la perception de la taxe dans la commune n'a prévu aucune exception pour les locaux commerciaux et industriels (10).

La nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dépend ainsi dans une certaine mesure de la volonté des Conseils municipaux. Solution peu satisfaisante au point de vue des principes ; mais les pouvoirs publics ont sans doute voulu laisser aux municipalités le soin de décider d'après l'état de leurs finances. Nous avons maintes fois constaté l'influence des préoccupations financières sur l'aménagement de la taxe.

Aux termes d'une réponse ministérielle à une question écrite « l'exonération prévue par l'article 11, § 1^{er} du décret du 11 décembre 1926... ne s'applique, tant aux usi-

(9) Circulaire Dir. générale Contributions directes du 10 juin 1929.

(10) Rep. Min. Finances à une question écrite de M. Gustave Dous-sain, député. J. of. Chambre, 2^e séance du 28 février 1929, p. 740.
Cf. C. Etat 4 février 1932, aff. Deville.

nes qu'aux maisons, que lorsqu'elles sont louées pour un service public » (11).

Cette interprétation est manifestement trop restrictive et lie à tort les usines au membre de phrase « louées pour un service public », ces mots ne concernent que les maisons ou parties de maisons. Cette disposition est empruntée à l'article 5 de la loi du 31 décembre 1900 dont les interprètes ont toujours exonéré les usines louées ou non pour un service public.

Le sens de la phrase ne saurait être plus étroit, sous le régime du règlement de 1926 qui tend à envisager la taxe d'enlèvement des ordures ménagères comme la rémunération d'un service rendu.

Plusieurs dispositions insérées dans le décret du 11 décembre 1926 avaient déjà orienté la taxe de la loi du 13 août 1926 vers la conception d'une redevance pour service rendu.

D'une part aux termes de l'article 11 « la taxe porte sur toutes les propriétés assujetties à la contribution foncière ou temporairement exemptées de cette contribution ».

Aux termes de la loi du 31 décembre 1900, article 5, la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères portait « sur toutes les propriétés assujetties à la taxe foncière ». Cette formule avait pour effet de la rendre applicable aux constructions nouvelles dès la première année consécutive à leur achèvement, même si elles bénéficiaient de l'exemption de l'impôt foncier pendant deux ans. Cette disposition

(11) Rép. Min. Intérieur à une question écrite de M. Clamamus, député. J. off. Chambre séance du 17 mars 1927, p. 879.

s'expliquait en dehors de tout caractère de redevance de la taxe écarté par le Conseil d'Etat : à défaut d'autre loi l'exemption biennale était réservée à la contribution foncière, à l'exclusion des taxes municipales, aussi bien à la taxe foncière et à la taxe sur la valeur en capital qui ne représentent nullement la rémunération de services rendus.

L'Administration, se fondant sur le caractère d'impôt locatif de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, sous le régime de la loi du 31 décembre 1900, lui avait appliqué, comme aux deux autres taxes, l'exemption de quinze ans, prévue par la loi du 31 mars 1922.

L'imposition des immeubles temporairement exemptés de la contribution foncière paraît bien attribuer à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères le caractère d'une redevance. Elle apparaît dès lors comme une application nouvelle des vues exprimées par le commissaire du gouvernement et consacrées par le Conseil d'Etat. La Ville rend aux immeubles neufs le service d'enlèvement des ordures ménagères dès leur achèvement. Si l'on dénie à la taxe la nature d'une redevance, il paraît impossible de justifier la dérogation aux dispositions légales qui étendent aux taxes locales l'exemption de 15 ans. Le règlement du 11 décembre 1926 n'a pas, en effet l'autorité d'une loi.

En second lieu, le règlement du 11 décembre 1926 n'a pas retenu l'exemption prévue par la loi du 31 décembre 1900, des locaux d'habitation d'une valeur locative inférieure à un certain chiffre et non assujettis à la contribution mobilière. Le Conseil Municipal de Paris avait, nous l'avons vu, tenter d'atténuer cette exemption. Elle ne se justifie pas dans la conception du service rendu et sa sup-

pression dans le décret du 11 décembre 1926 marque une adhésion à cette conception.

L'article 11 du décret de 1926 la manifeste aussi par une innovation plus significative encore. Il prévoit « l'exonération des propriétés situées dans la partie de la commune où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ». Cette exception ne se justifie que si la taxe est la rétribution d'un service effectif.

Le Conseil d'Etat interprète toutefois cette disposition en s'attachant à la lettre du texte plutôt qu'à son esprit : il ne recherche pas si, en fait, un service a ou non été rendu au contribuable imposé.

Par un arrêt du 23 mars 1934 (12) le Conseil d'Etat a annulé l'imposition d'un immeuble « éloigné de plus de 500 mètres de la plus proche des rues desservies par les voitures municipales d'enlèvement des ordures ménagères : Considérant qu'ainsi, et bien que le service dont s'agit desserve une partie du quartier où est situé le dit immeuble, celui-ci doit être regardé comme situé dans une partie de la commune où ne fonctionne pas le dit service... »

Par contre le 13 janvier 1933 (13) il a rejeté la réclamation du propriétaire d'un immeuble situé dans une rue où ne circulait pas les véhicules servant à l'enlèvement des ordures ménagères, mais comprise à l'intérieur du périmètre où fonctionnait le service d'enlèvement.

L'administration refuse aussi le bénéfice de l'exemption aux immeubles pourvus d'un four incinérateur d'ordures ménagères, situés dans le périmètre du service.

(12) C. Et. 23 mars 1934. Raiteri. Gaz. Palais 1934. 1. 1027.

(13) C. Et. 13 janvier 1933. Lavialle. Gaz. Palais. 1. 583.

Cf. 30 mai 1930, dame Dalloz. Lebon p. 579.

Ces solutions ne sont pas contradictoires, les deux arrêts du Conseil d'Etat s'appuient l'une et l'autre, en des considérants identiques sur les termes de l'article 11 du décret du 11 décembre 1926. La décision de l'arrêt Lavialle a semblé à l'annotateur de la *Gazette du Palais* être « peu équitable » et ne pas « répondre au but poursuivi par l'article 11 ». Le Conseil d'Etat ne s'est pas arrêté à la question de fait, mais uniquement au point de savoir si la maison est située dans le périmètre du service, ce qui dans ces conditions, enlève à la taxe des ordures ménagères le caractère d'une taxe pour service rendu pour la transformer en une simple taxe foncière.

C'est peut-être tirer une conclusion exagérée d'une solution d'espèce dégagée des termes du droit positif, et qui ne préjuge pas la doctrine du Conseil d'Etat, maintes fois affirmée, sur la nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Il faut reconnaître néanmoins que les dispositions positives interdisent au Conseil d'Etat de donner à sa doctrine tout son développement logique.

Le décret du 11 décembre 1926 fixait à 6% le maximum du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, un décret-loi du 31 août 1937 a porté ce maximum à 8%. La loi du 31 décembre 1900 avait autorisé la Ville de Paris à percevoir une taxe au taux de 1,0666% et la loi du 15 janvier 1926 avait porté le maximum à 4,75%. L'augmentation du taux est une indication de plus de la tendance à faire de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères une redevance. Elle laisse, en effet, aux assemblées municipales plus de latitude pour adapter le produit de leur taxe aux dépenses du service. Au Conseil Municipal de Paris, l'élévation du tarif en 1925 a pris, rappelons-le,

la signification d'une couverture des charges du service, idée voisine de celle de redevance.

La relation entre le produit de la recette et le montant de la dépense du service est un élément essentiel de la notion de taxe au sens étroit. Elle a permis en 1925 de justifier l'élévation du taux de la taxe parisienne de 1,0666 à 4,75 %. De cette relation il résulte que le taux de la taxe doit être calculé de manière à ne pas faire supporter aux usagers du service plus que la dépense occasionnée par l'exploitation sinon, pour le surplus, il n'y aurait plus taxe, mais impôt. Le Ministre de l'Intérieur, nous l'avons vu, avait suggéré à la Ville de Paris en 1934 de fixer annuellement le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères d'après les dépenses de la collecte et du traitement.

Si l'on reconnaît à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères le caractère d'une rémunération de service, le taux doit en être calculé de manière que le produit n'excède pas les frais d'exploitation. En cas d'excédent de recettes, il appartiendrait au Conseil Municipal de réduire le taux de la taxe lors de l'établissement du budget de l'exercice suivant.

L'administration et la jurisprudence ont tiré une conséquence intéressante qui confirme le caractère de redevance de notre taxe. En principe, il est rationnel, la taxe étant la rémunération du service, que le taux soit uniforme pour tous les immeubles qui bénéficient dans les mêmes conditions de l'enlèvement des ordures. Mais rien ne s'oppose à ce que, dans la limite du taux maximum, les conseils municipaux adoptent des taux différents en vue de proportionner la taxe à l'importance du service rendu, notam-

ment à la fréquence plus ou moins grande selon les quartiers de l'enlèvement des ordures ménagères (14).

De même, l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 février 1934 (15), après avoir affirmé le caractère de redevance de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, en a conclu à la validité des tarifs différentiels d'après l'importance du service rendu.

« Considérant... que dès lors, le Conseil Municipal de la Ville de Dijon, par la délibération attaquée du 13 décembre 1930, a fait une exacte application de la loi du 13 août 1926 et du règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 en adoptant des taux différents pour la perception de cette taxe en vue d'en proportionner le montant à l'importance du service rendu et en décidant en conséquence, que la taxe serait fixée à 2 % du revenu net servant de base à la contribution foncière, pour les immeubles compris dans le périmètre où la collecte a lieu chaque jour, dimanches exceptés, et ne serait que de 1 % du même revenu pour les immeubles compris dans le périmètre où la collecte n'a lieu que trois fois par semaine ».

Si la notion du service rendu exige que le produit de la taxe ne dépasse pas le montant des dépenses du service, le montant des droits perçus sur les usagers peut être inférieur à ces dépenses. Des considérations d'ordre social conduisent souvent les assemblées municipales à établir pour les services municipaux des tarifs différentiels ou dont le produit ne couvre pas les frais du service.

(14) Rép. du Min. des Finances à une question écrite de M. G. Dous-sain, député. J. off. 31 oct. 1928. Déb. Parlem. chambre p. 2497.

Circulaire générale des Contributions directes du 16 nov. 1927.

(15) C. Et. 28 février 1934, *Châze. Gaz. Pal.* 1934. 1. 658.

La loi du 13 août 1926, article 1^{er} réservait aux règlements d'administration publique la faculté de déterminer les exonérations ainsi que les dégrèvements autorisés pour les petites cotes et pour les charges de famille (code général des impôts directs, art. 331). Le règlement du 11 décembre 1926 n'a pas prévu des dégrèvements de cette nature pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Par contre un décret-loi du 31 août 1937, article 2 autorise les petites communes, par un article 331 *ter* ajouté au Code général des impôts directs, à prévoir un aménagement spécial du tarif. Ce texte est ainsi conçu :

« Dans les communes dont la population totale ne dépasse pas 5.000 habitants, les délibérations des conseils municipaux relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou à la taxe de déversement à l'égout peuvent prévoir que le produit total de ces taxes, calculé conformément aux dispositions prévues à l'article 331 ci-dessus, sera réparti entre les propriétaires des immeubles imposables d'après un barème indiciaire tenant compte de la valeur locative réelle de ces immeubles et des conditions de leur occupation. Un arrêté des Ministres de l'Intérieur et des Finances déterminera les modalités d'établissement du barème ainsi que les rapports à fixer entre le montant des cotisations afférentes aux diverses catégories d'immeubles ».

De l'analyse des modalités d'aménagement arrêtées par les décrets du 11 décembre 1926 et du 27 juillet 1928 et relatives à la matière imposable, aux exemptions et au taux, il résulte que ces textes ont implicitement attribué à la taxe des ordures ménagères le caractère d'une redevance pour service rendu que lui reconnaît le Conseil d'Etat.

Toutefois aux réserves précédemment énoncées, il importe d'en ajouter une autre beaucoup plus sérieuse.

La notion de rémunération ne prend toute sa valeur que si la charge de la taxe destinée à couvrir les frais du service incombe à ses usagers. Or, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères aménagée par le décret de 1926 ne répond pas à cette idée, quant à la base de calcul.

L'article 11 a purement et simplement conservé pour base le revenu net foncier de l'immeuble. Ce critérium est évidemment sans relation avec la quantité d'ordures à évacuer. Le revenu cadastral est une notion qui concerne le propriétaire et non les occupants producteurs d'ordures ménagères. Le loyer payé par eux ou le loyer matriciel retenu pour l'imposition à la contribution mobilière, ne fournit pas une présomption plus satisfaisante : la quantité d'ordures d'un ménage est indépendante du nombre des pièces et du confort des appartements.

Le choix du revenu net comme base de calcul de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pouvait se justifier sous le régime d'un impôt de caractère locatif, l'imposition au nom du propriétaire, avec droit de recours sur les locataires, facilitait le recouvrement.

Cette modalité de perception présente d'ailleurs un inconvénient pratique, et est la source d'un abus maintes fois signalé. Le propriétaire cotisé à un taux déterminé sur son revenu net cadastral répartit le montant de la taxe entre ses locataires d'après le chiffre de leur loyer, mais il se borne souvent à appliquer à chaque loyer le taux de la taxe. Comme les loyers sont généralement supérieurs au revenu cadastral, la répartition fait ainsi supporter aux locataires une quote part trop élevée et le propriétaire bénéficie de l'excédent.

Le maintien du revenu cadastral comme base de la taxe se concilie mal avec la tendance des décrets de 1926 et de 1928 à l'aménager en une redevance pour service rendu. Cette base lui conserve dans une certaine mesure la physionomie d'une taxe foncière, qui justifie quelque hésitation à proclamer formellement la novation apportée en 1926 dans la nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Or nous savons quel est l'enjeu du problème de la nature de cette taxe pour les finances communales et pour les propriétaires : l'imposition immédiate ou l'exemption temporaire des constructions nouvelles et des additions de constructions.

CHAPITRE IX

L'INCIDENCE DE LA TAXE.

L'intérêt du problème n'est pas moindre dans les relations entre les propriétaires et leurs locataires. La loi du 31 décembre 1900 avait fait de la taxe une charge locative. L'imposition au nom du propriétaire n'était qu'une commodité de perception. L'article 5, alinéa 2 prévoyait formellement le droit de recours contre les locataires dans les termes suivants : « La taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la part d'impôt afférente aux locaux occupés par ces derniers ».

La jurisprudence réservant au propriétaire son recours même à défaut de toute clause express du bail.

Le règlement du 11 décembre 1926 ne contient pas de disposition analogue à l'article 5 alinéa 2 de la loi du 31 décembre 1900. L'article 11, alinéa 4 porte seulement : « La taxe est imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers et exigible contre eux et leurs principaux locataires ». Cette disposition précise les redevables du Trésor, mais elle est muette sur le droit de recours contre les locataires.

Le silence du règlement du 11 décembre 1926 est vo-

lontiers interprété par les locataires comme un refus implicite du droit de recours, à moins que le propriétaire ne se le soit expressément réservé dans l'acte de location. On a invoqué en ce sens le caractère de taxe foncière résultant de l'assiette d'après le revenu cadastral (1).

Cette opinion nous paraît erronée. Le règlement de 1926 s'est borné à maintenir une base adoptée en 1900 pour la commodité de la perception. Or malgré cette base foncière, la taxe parisienne avait le caractère d'un impôt local. Sous le régime du décret du 11 décembre 1926, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères présente, tout au moins par certaines de ses modalités, le caractère nouveau d'une redevance. Il paraît conforme à cette évolution de maintenir à fortiori sur les usagers du service la charge qui leur incombait sous le régime d'une taxe de caractère fiscal. Or il n'est pas douteux que les bénéficiaires du service sont les occupants, qui produisent des ordures ménagères, et non le propriétaire qui habite peut-être au loin.

A une question posée par M. Fernand Laurent, conseiller municipal, le Préfet de la Seine, après avoir affirmé que la « taxe d'enlèvement des ordures ménagères de droit commun n'a pas un caractère fiscal et constitue la rémunération d'un service rendu par la commune, a admis en ces termes le droit de recours du propriétaire :

« L'article 11 du décret du 11 décembre 1926 ne contient pas de disposition autorisant explicitement les propriétaires à recourir contre leurs locataires pour le recouvrement de la part d'impôt afférente aux locaux occupés par ces derniers.

(1) Cabirol. Gaz. Palais. 27-30 nov. 1936. 15 mai 1937.

« Toutefois, en raison de sa nature même, cette taxe n'est pas une charge de la propriété foncière, mais un impôt essentiellement locatif à la charge des occupants de l'immeuble » (2).

Cette interprétation a été confirmée par le comité consultatif du contentieux de la Ville de Paris, dans un avis rédigé sur les conclusions de M. Capitant et portant :

1° Que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue en vertu de la loi du 13 août 1926 et du décret du 11 décembre 1926 est applicable aux constructions nouvelles bénéficiant temporairement de l'exonération de l'impôt foncier et des taxes locales.

2° Que la taxe... a le caractère d'une imposition locale constituant le prix d'un service rendu par la commune au locataire et comme telle peut être récupérée sur les locataires par le propriétaire contre lequel elle est exigible.

3° Que cette rémunération peut avoir lieu nonobstant l'existence dans le bail ou l'engagement de location d'une clause fixant forfaitairement les charges... »

4° Que la répétition de cette taxe n'est rendue temporairement impossible par les décrets-lois du 16 juillet 1935 combinés avec celui du 30 octobre 1935, article 1^{er}, sur les loyers, ni dans l'hypothèse où le bail ne stipule aucune charge en sus du loyer, ni dans celle où le bail met expressément ou implicitement la taxe à la charge du locataire, ni dans l'hypothèse d'un forfait pur et simple » (3).

L'avis du comité du contentieux affirme le caractère

(2) Question écrite n° 1160 du 26 octobre 1936. Bull. Mun. off. Ville de Paris, 18 novembre 1936, p. 4032.

(3) Compte-rendu de la séance du Cons. Municipal de Paris du 22 mars 1937. Bull. Mun. off. Ville de Paris, 27 mars 1937, p. 1683.

de redevance de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sous le régime de la loi du 13 août 1926 et du décret du 11 décembre 1926. Il en déduit les conséquences logiques : pas d'exemption des constructions nouvelles, droit de recours du propriétaire contre les locataires, même dans le cas où une clause de l'acte de location fixe forfaitairement les charges. La taxe ne représente pas, en effet, un élément des charges que doivent normalement supporter les locataires, mais le prix d'un service rendu, que chacun d'eux doit supporter au même titre que notamment, les redevances pour consommation d'eau, de gaz ou d'électricité.

Le principe du recours du propriétaire en remboursement de la taxe sous le régime du décret du 11 décembre 1926 ne paraît pas avoir été soulevé devant la juridiction civile. Des difficultés se sont élevées au contraire sur le droit du bailleur d'exercer ce recours pendant la période d'application des décrets-lois du 17 juillet et du 30 octobre 1935.

Le décret-loi du 17 juillet 1935 édicte une réduction de 10 % sur les loyers et stipule dans son article 2 : « Toute majoration sous quelque forme que ce soit du nouveau prix déterminé, donnera lieu à l'application de l'article 13 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifiée par celle du 29 juin 1929 ».

Cet article prévoit que, pour les impôts et prestations, il pourra être établi, d'accord entre les parties, un forfait non susceptible de dépasser 15 % du montant du loyer.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 prouve que la réduction de 10 % n'est pas applicable aux charges locatives et en fixe le montant à forfait lorsqu'elles ne sont pas déterminées dans le bail.

Trois décisions ont été rendues par des juges de paix

de Paris sur des poursuites exercées contre des locataires par la Compagnie Parisienne de gestion et par la Société de gestion immobilière de la Ville de Paris.

Deux de ces décisions (4) ont condamné les défendeurs à rembourser la taxe des ordures ménagères ; une autre (5) a débouté la Compagnie demanderesse.

Ces décisions contradictoires en apparence s'expliquent par les circonstances différentes des espèces soumises aux Juges de paix. La sentence du 5 mai 1937, qualifie la taxe perçue par la Ville de Paris depuis 1936 de « Contribution foncière ». La décision du 13 mai 1937 la fait rentrer dans la catégorie des impôts et prestations, celle du 2 juin ne la qualifie pas.

Ces décisions n'approfondissent pas la nature de la taxe. Dans la première et la troisième le bail stipulait expressément le remboursement de la taxe des ordures ménagères. Le droit de recours du propriétaire n'était pas douteux. Dans la seconde espèce, l'engagement, consenti le 30 octobre 1935 fixait à forfait à 15 % du loyer le montant des charges. Si le Juge de paix avait reconnu à la taxe le caractère d'une redevance, il aurait dû condamner le locataire à la rembourser à la société bailleuse.

(4) Justice de Paix Paris 20^e. 5 mai 1937 et Justice Paix 15^e arrond. 2 juin 1937. Gazette des Tribunaux 25-26 juin 1937.

(5) Justice de Paix du 12^e arrond. Paris. 13 mai 1937. Gaz. Palais 11-12 juin 1937.

CONCLUSION.

Négligeant les détails administratifs d'application, nous avons étudié la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans ses lignes générales. Un problème domine sa portée d'application, les règles de son assiette : C'est celui de la nature juridique de cette taxe.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est-elle une ressource d'impôt, prélevée sur les facultés des contribuables en vue d'assurer le fonctionnement de l'ensemble des services municipaux ? Est-elle au contraire, une taxe au sens de la terminologie de la science financière, la rémunération, payée par les usagers, du service déterminé rendu à chacun d'eux par la collecte des ordures ménagères ?

Nous avons essayé, après un aperçu sommaire du fonctionnement technique du service de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères, d'exposer la conception de l'administration municipale et de la jurisprudence administrative, sur le caractère de la taxe des ordures ménagères. Nous les avons vues se pencher sur les dispositions législatives ou réglementaires pour en dégager une analyse de principe ou, guidés par des préoccupations financières, les représentants de la Ville de Paris chercher dans un changement de conception le moyen d'étendre l'assiette ou d'élever le taux de la taxe pour augmenter son produit parallèlement à l'accroissement des dépenses du service.

Impôt localif, sous la loi particulière à Paris du 31 décembre 1900, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères marque une tendance à se transformer en taxe rémunératrice d'un service. Le règlement d'administration publique du 11 décembre 1926 s'est inspiré de cette conception, lorsqu'il a supprimé l'exemption des locaux d'habitation non imposables à la contribution mobilière, et exempté les immeubles situés hors du périmètre de fonctionnement du service d'enlèvement des ordures.

Les travaux préparatoires de la loi du 13 août 1926, fournissaient des indications dans le même sens. La Commission du Sénat a réservé aux communes, à l'exclusion des départements, qui ont à leur disposition toutes les autres taxes de la liste de la loi, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout, parce que ces deux taxes représentent la rémunération d'un service rendu par la commune et apparaissent, dès lors, comme des recettes essentiellement communales.

Le décret du 27 juillet 1928 a accentué le caractère de taxe *stricto sensu* de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par la faculté donnée aux conseils municipaux de dresser la liste des établissements industriels et commerciaux exemptés.

Le Conseil d'Etat a affirmé, dans plusieurs arrêts de principe, le caractère de rémunération d'un service de la taxe réglementée par l'article 11 du décret de 1926 et conclu de ce caractère à l'exclusion des immeubles neufs du bénéfice de l'exemption de quinze ans.

Si la jurisprudence du Conseil d'Etat a paru à certains interprètes manifester quelque flottement, pour ne pas dire certaines contradictions, c'est que, respectueuse des textes positifs la haute assemblée n'a pas cru pouvoir

tirer du caractère nouveau reconnu à la taxe des conclusions contraires aux dispositions des textes.

Le règlement du 11 décembre 1926 n'a pas, en effet, osé aller jusqu'à l'extrême limite de la conception de la taxe. Il a conservé la distinction de l'usine et de la maison, et surtout la base foncière, qui donnaient à la taxe parisienne de la loi du 31 décembre 1900 le caractère d'une taxe foncière. La liaison maintenue entre la contribution foncière et la taxe d'enlèvement atténuent dans une certaine mesure le caractère nouveau attribué à la taxe ; le revenu cadastral, pas plus que le loyer d'un logement, n'est un critérium satisfaisant de l'usage du service.

Les taxes proposées en 1921 et en 1923 par la Ville de Paris proportionnaient beaucoup plus exactement la somme à payer à l'importance du service rendu, surtout la taxe prévue au projet de 1923, qui individualisait le service. Mais les objections faites par le Ministère de l'Intérieur à ces procédés d'assiette expliquent sans doute que les auteurs du règlement du 11 décembre 1926 s'en soient tenus sur ce point aux règles antérieures.

Les préoccupations financières ont joué un rôle important dans les initiatives de la Ville de Paris, en 1921, 1923 et 1935 et dans l'extension à toutes les communes, par la loi du 13 août 1926, d'un système complexe de taxes.

La notion de rémunération de service comporte cependant une double réserve de portée générale.

Le principe de la rémunération d'un service par les usagers n'est admissible que dans la mesure où l'on peut évaluer l'importance du service rendu aux usagers. Or, cette estimation est souvent bien difficile, et l'évacuation des ordures ménagères offre précisément un exemple significatif de cette difficulté. C'est évidemment une nécessité

dans une agglomération que les habitants ne conservent pas leurs déchets chez eux, et ne les laissent pas séjourner sur la voie publique et les règlements de police les obligent à les évacuer. L'autorité municipale leur rend donc un service en se chargeant de cette évacuation. Mais ne rend-elle pas service en même temps à toute la collectivité urbaine ?

L'enlèvement, l'utilisation et la destruction des ordures ménagères, intéressent tous les habitants, et même les étrangers de passage. De ces opérations dépendent l'hygiène, la salubrité, la propreté de la cité. Le service des ordures ménagères dépasse ainsi la notion de l'utilité personnelle des habitants producteurs d'ordures, d'une obligation pour eux de les évacuer ; il est l'exercice d'une attribution municipale, l'exécution d'un devoir de la collectivité locale. Il devient alors très difficile d'évaluer l'importance du service rendu à chaque usager, qui doit être la mesure de la rémunération à lui réclamer. Par exemple la commune peut demander aux habitants une taxe pour l'enlèvement de leurs ordures ; mais si la municipalité décide d'employer des automobiles, de faire une collecte, quotidienne, en une ou plusieurs fois, de détruire les ordures par l'incinération, elle s'inspire de préoccupations d'hygiène générale qui dépassent le service rendu à chaque habitant.

Il paraît donc injuste d'exiger des usagers une taxe qui couvre la totalité de dépenses du service. Mais dans quelle proportion devront-ils y participer ? La Ville de Paris avait aperçu le problème en 1921 et elle demandait à la taxe sur les boîtes d'ordures, puis à la taxe sur les ménages, une recette équivalente à la moitié du service. Le principe est sauf, mais la division par deux est évi-

demment arbitraire. En tout cas, il importe de maintenir une proportion, d'ailleurs malaisée à établir, entre la notion des fonctions de la collectivité locale et celle de l'utilité des individus. A l'heure actuelle, des considérations sociales orientent d'ailleurs plutôt les pouvoirs publics vers un développement excessif de la notion d'attributions collectives alimentées par l'impôt et corrigent par des tarifs différentiels les rémunérations demandées pour l'usage des services publics.

La notion de service individuel rémunéré par une taxe a pour résultat d'introduire dans la comptabilité budgétaire des communes une spécialisation des services et des recettes. Cette spécialisation utile pour estimer la rémunération à demander aux usagers, ne saurait entraîner une dérogation aux principes fondamentaux de l'unité du budget et de la non affectation des recettes. En particulier le service d'enlèvement et de fraitement des ordures ménagères ne constitue pas un service doté de l'autonomie technique ou financière. Ses dépenses sont incorporées dans la masse des dépenses de la commune, de même le produit de la taxe entre, comme les autres sources de revenus, dans la masse des recettes de la commune. A la conception de taxe rémunération on ne saurait objecter la règle de la non affectation des recettes. Les budgets municipaux contiennent de nombreuses taxes qui présentent le caractère de rémunérations pour service rendu : droits de voirie, de halles et marchés, taxe de balayage. L'idée de proportionner la taxe à la dépense du service n'implique pas forcément celle d'affecter son produit au service, pas plus que pour les centimes avec affectation spéciale ; mais il y a entre les deux notions une différence qu'il importe de ne pas perdre de vue. Le Conseil d'Etat a eu soin de la

mettre en relief. Il considère la taxe *stricto sensu*. Il a jugé cependant (1) « considérant.... que la taxe... a pour but de faire face à toutes les dépenses communales sans distinction et n'a pas reçu d'affectation spéciale, que... les communes... ne sont pas obligées d'en calculer le taux de telle sorte que le produit de la taxe soit limité au montant des dépenses du service des égouts ».

Ces décisions mettent en relief l'indépendance des notions de taxes et d'affectation des recettes et précisent ainsi la notion de taxe rémunératrice d'un service rendu. Il est à souhaiter que l'autorité judiciaire intéressée par le problème de l'incidence examine à son tour la nature de la taxe et adopte une solution en harmonie avec celle consacrée par le Conseil d'Etat.

Vu : *Le Doyen,*

Edgard ALLIX

Vu : *Le Président de la Thèse,*

Edgard ALLIX

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY

(1) C. Etat 22 juil. 1932 (6^e espèce) Ravel. Lebon, p. 769.

Cf. 18 mars 1932 (5^e espèce). Mayrague et Dne Gomès. Lebon, p. 351.

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER

Le Problème technique des ordures ménagères	9
--	---

CHAPITRE II

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères sous le régime de la loi du 31 décembre 1900	24
--	----

CHAPITRE III

Nature juridique de la taxe sous le régime de la loi de 1900	31
---	----

SECTION I. — Régime de la loi de 1900	33
--	----

SECTION II. — Projet de taxe additionnelle d'après le service rendu	44
--	----

CHAPITRE IV

La taxe sous le régime de la loi du 13 août 1926....	64
--	----

CHAPITRE V

Validité de la taxe créée par la délibération du 30 décembre 1935	72
---	----

CHAPITRE VI

Le Conseil Municipal pouvait-il imposer à la taxe les constructions nouvelles	75
---	----

CHAPITRE VII

Application de la taxe sans exemption temporaire aux constructions nouvelles	80
--	----

CHAPITRE VIII

Nature de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	89
I. — Exposé de la jurisprudence du Conseil d'Etat	89
II. — Appréciation de la doctrine du Conseil d'Etat	94

CHAPITRE IX

L'Incidence de la taxe	108
Conclusion	113

